



التطور الدستوري للمغرب: الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية

أعمال الندوة الدولية

الرباط 10 - 11 يوليوز 2018





التطور الدستوري للمغرب
الجذور التاريخية والتجليات الراهنة
والرهانات المستقبلية

أعمال الندوة الدولية

الرباط 10 - 11 يوليوز 2018





صاحب الجلالة الملك محمد السادس- نصره الله وأيده -



الفهرس

الكلمات الافتتاحية

البحوث العلمية



الكلمات الافتتاحية



كلمة السيد عبد الجليل لحجمري

أمين السر الدائم لأكاديمية المملكة المغربية

بسم الله الرحمان الرحيم

السيدات والسادة أعضاء الأكاديمية ؛

السيد الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الناطق الرسمي باسم الحكومة ؛

حضرات السيدات والسادة مع حفظ الألقاب ؛

الحضور الكرام ؛

الندوة الدولية التي أتشرف بافتتاح أشغالها اليومَ والمخصصة لموضوع «**التطور الدستوري للمغرب : الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية**»، المنظمة بتعاون مع الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، تكتسي، في منظورنا، أهمية مزدوجة : تكمن الأهمية الأولى في كون هذه الندوة تعد مثالا آخر على نهج التعاون والتشارك الذِي تعمل أكاديمية المملكة على السير فيه، من خلال ضم جهودها إلى جهود كل المؤسسات التي تسعى إلى تحقيق نفس الأهداف، المتمثّلة في التحفيز على البحث العلمي وإنتاج المعرفة، باعتبار هذه الأخيرة أهم مكونات الرأسمال غير المادي للأمة. وتتجلى الأهمية الثانية لهذه الندوة في طبيعة موضوعها، المتعلق بواحد من أهم وأبرز مظاهر تطور الحياة الوطنية الحديثة لبلادنا، المتمثل في تطورها الدستوري.

حضرات السيدات والسادة ؛

كما نعلم جميعا، كانت سنة 1962 سنة بارزة وفارقة فـي تطور الحياة السياسية فـي بلادنا، فـي شكلها وفـي جوهرها. ففي العاشر من دجنبر من هذه السنة، صدر أول دستور مكتوب وحديث، نقل الدولة المغربية من دولة عاشت زهاء 12 قرنا فـي ظل قواعد دستورية عرفية، مستمدة من القانون العام الإسلامي، ومن الممارسة الاجتماعية للشعب المغربـي، إلى دولة عصرية حافظت دستوريا على ثوابتها الوطنية، وانـخرطت فـي الوقت ذاته، فـي الدستورانية الحديثة بمعاييرها ومؤسساتها وآلياتها. فابتداء من هذا التاريـخ، لم تعد الأحكام السلطانية للماوردي المرجع الأوحد للدولة المغربية، فقد انفـتـحت أيضا على مونتسكيو وعلى الفقه الدستوري العصري. وانطلاقا من ذلك، أقر الدستور الأول للمملكة بكيفية شاملة، الـحقوق الأساسية للمواطنين، وأدخل فصلا مرنا للسلط، تنازل الملك بمقتضاه، عن جزء من الاختصاصات التـي كانت مندرجة قبل ذلك فـي الملكية المطلقة. فابتداء من هذا التاريـخ، برز إلى جانب الملك برلمان منـتـخب، تولى لأول مرة، التشريع فـي مـجال القانون، وحكومة متميزة عن الملك يقودها وزير أول، استمد صلاحياته من الدستور نفسه، وقضاء مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما أن هذا الدستور تولى أيضا تـحديد الاختيارات الوطنية الكبرى للأمة المغربية، التـي قوامها التعددية السياسية والنقابية والاجتماعية والفكرية، وأساسها الـحرية الاقتصادية، لكن فـي نطاق ملكية دستورية اجتماعية.

وقد خضع دستور 1962، كما هو معلوم، لأربع مراجعات أساسية. وإذا كنّا نترك بسط تفاصيل ومسـتـجدات هذه المراجعات للسادة الباحثين الأجلاء، فإننا نشير فـحسب، إلى أن هذه المراجعات سارت عموما فـي اتـجاه تدعيم المنظومة الدستورية للمملكة وتطويرها، وهو ما يظهر بالـخصوص فـي تعزيز هذه المراجعات لمكانة ودور المؤسسات التمثيلية، وكذا فـي توطيدها للـحقوق الأساسية وضماناتها، هذا التوطيد

الذي برز بشكل أوضح مع صدور دستور 9 أكتوبر 1992، الذي أكد على تشبث المملكة المغربية بحقوق الإنسان، كما هو متعارف عليها عالميا. الأمر الذِي تجسد عمليا، على المستوى الدولي، في مبادرة المملكة مباشرة بعد ذلك، خلال سنة 1993، إلى المصادقة على عدد آخر من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان : اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ؛ اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو الإنسانية أو المهينة ؛ اتفاقية حقوق الطفل ؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وعلى المستوى الداخلي، تجسد ذلك في إحداث المجلس الدستوري والمحاكم الإدارية والمجلس الاستشاري لحقوق الانسان ...، إلى غير ذلك.

حضرات السيدات والسادة ؛

إن التطور الدستوري للمملكة، الذِي ستتولى الأبحاث التي ستقدم في هذه الندوة الدولية إبراز معالمه وتوضيح تفاصيله، سيشهد مع صدور دستور 29 يوليوز 2011، طفرة نوعية متميزة، من خلال إصلاح دستوري عميق وشامل، رسم توجهاته الأساسية جلالة الملك محمد السادس في خطابه التاريخي الموجه إلى الأمة يوم 9 مارس 2011.

وقد كان هذا الدستور بالفعل، دستورا متميزا من عدة وجوه : فقد تم إعداده من خلال منهجية تشاركية فريدة، جمعت بين الخبرة القانونية والمساهمة البناءة لجميع الهيئات السياسية والنقابية والاجتماعية والحقوقية للشعب المغربي، مما أثمر دستورا «**من صنع المغاربة ولجميع المغاربة**»، كما عبر عن ذلك جلالة الملك في خطاب 17 يونيو 2011، الخاص بعرض مشروع الدستور على الاستفتاء.

وعلاوة على الـجوانب الشكلية، التي لا مـجال للوقوف عندها الآن، فقد تميز هذا الدستور أيضا من حيث مضمونه ومـحتواه، فإلى جانب الـحفاظ على التراث الوطنـي الأصيل لبلادنا، والتـحديد المـتـجدد للهوية الوطنية بمكوناتها وروافدها، انفتـح الدستور الـجديد على أرقى التـجارب الدستورية، مستوحيا أهم ما فـي التراث الدستوري الإنسانـي الكونـي من قيم ومبادئ ومعايير.

واستنادا إلى هذه الأسس، تولى الدستور تعزيز مكانة ودور جميع المؤسسات الدستورية التمثيلية وغير التمثيلية. كما حرص على وجه الخصوص، على توسيع حقوق المواطنات والمواطنين، مع التأكيد على مبدأ المناصفة والمساواة بين الـجنسين والديموقراطية التشاركية، وهي حقوق اشفعها بضمانات أساسية قضائية وغير قضائية. كل هذه العناصر، وغيرها كثير، تـجعل دستور 2011، كما لـخص ذلك ببلاغة، جلالة الملك مـحمد السادس، في الـخطاب المشار إليه، الـخاص بعرض مشروع الدستور على الاستفتاء : «يشكل تـحولا تاريخيا حاسما في مسار استكمال بناء دولة الحق والمؤسسات الديموقراطية وترسيـخ مبادئ وآليات الـحكامة الـجيدة وتوفير المواطنة الكريمة والعدالة الاجتماعية».

حضرات السيدات والسادة ؛

الدستور، كمفهوم معياري وحقوقـي وثقافـي، ليس فـحسب القاعدة القانونية الأسمى المنظمة للدولة ومؤسساتها، والمكرسة لـحقوق وحريات المواطنات والمواطنين الأساسية، بل إنه، بما ينطوي عليه من ثوابت جامعة، وبما يتضمنه من قيم ومبادئ، يمتد مفعولها إلى كافة مناحي حياة المجتمع، هو أيضا رؤيا للأمة، وأفق لتطور المـجتمع ونمائه، وهذا الـجانب هو أيضا من مميزات الدستور الراهن للمملكة.

وفـي الختام، لدي اليقين، أن هذه الندوة الدولية المهمة، بالنظر للمستوى الرفيع للباحثين المغاربة والأجانب الذين يشاركون فيها، ستلقي أضواء كاشفة على كل هذه الـجوانب، وستبرز ملامـح المسار الدستوري للمملكة فـي مـحطاته وإنـجازاته وإشكالاته وآفاقه، مما سيشكل مساهمة نوعية، ستغنــي ولاشك، الأبـحاث والدراسات التـي أنـجزت حول الدستورانية المغربية.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

كلمة السيد مصطفى الخلفي

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف
بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الناطق الرسمي باسم الحكومة

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد أمين السر الدائم لأكاديمية المملكة المغربية ؛

السيد أمين السر المساعد لأكاديمية المملكة المغربية ؛

السادة أعضاء أكاديمية المملكة المغربية ؛

السيد أمين السر الدائم لأكاديمية الحسن الثاني للعلوم والتقنيات ؛

السادة الوزراء والسفراء ؛

الحضور الكرام ؛

سعيد اليوم بالمشاركة في إطلاق الندوة الدولية حول "التطور الدستوري للمغرب: الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية"، التي تنظمها أكاديمية المملكة المغربية بشراكة مع الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني ؛ وهي ندوة جاءت على إثر تقديم الوزارة لمشروع الموسوعة الخمسينية لعلاقة الحكومة مع البرلمان، والتي تم التوقف فيها عند حصيلة تسع ولايات تشريعية، ولاسيما ما تحقق خلال الولاية التشريعية السابقة، من مجهود معتبر انخرطت فيه مختلف مكونات الأمة المغربية، وارتبط بتنزيل أحكام الدستور الجديد عبر اعتماد سلسلة من القوانين التنظيمية، وإرساء عدد من المؤسسات الدستورية، وبلورة مجموعة من السياسات العمومية الجديدة.

وتهدف هذه الندوة أولا، إلى البحث في الجذور التاريخية للتطور الدستوري في بلادنا، وهو التطور الذي سعت بعض الكتابات والأبحاث إلى ربطه بالدستور المتداول سنة 1908 من بداية القرن الماضي، بل وذهب البعض إلى القول بأن انطلاق الممارسة الدستورية بالمغرب هي مجرد تأثر بفكر برز في الشرق، في حين أن جذور الفكر الدستوري في المغرب تمتد إلى قرون سابقة على ذلك، كما أن أسس البناء الدستوري لبلدنا تطور وحافظ على استقلاله طيلة محطات تاريخية، نتجت عن اجتهادات عدد من العلماء، تفاعلوا مع تطور الدولة والمجتمع، ونشير هنا إلى المرافعات القوية للمغرب في محكمة العدل الدولية سنة 1975، حول طبيعة الدولة المغربية قبل مجيئ الاستعمار الإسباني إلى الصحراء المغربية نهاية القرن التاسع عشر، وكيف كانت قائمة على نظام لامركزي في الدولة الواحدة والموحدة، ولهذا تسعى هذه الندوة لتفكيك هذه المقولة التي تربط بداية الفكر الدستوري ببداية القرن الماضي، وإخضاعها للبحث العلمي والتمحيص النقدي، من أجل بناء ذاكرة دستورية متينة. وهو ما حتم طرح السؤال الأول في هذه الندوة، المرتبط بالجذور الدستورية من أجل بحث تطور الممارسة الدستورية المغربية.

وهو نفس الشيء الذي ينطبق على مقولات أخرى سادت طيلة التطور الدستوري الحديث لبلدنا خلال القرن الماضي، وأدت إلى بناء صورة غير سليمة على الواقع الدستوري، والتي تحتاج للمناقشة العلمية الهادئة والعميقة لتفكيكها، خاصة وهي تمثل عائقا أمام الفهم السليم للنظام الدستوري لبلدنا، وتبرز في قول البعض بأن :

- التطور الدستوري المغربي تطور شكلاني، ومخالف للممارسة الفعلية لصناعة القرار العمومي والسياسات العمومية، في المقابل، يمكن الإحالة فقط على قرارات القضاء الدستوري المتعلقة بمدى دستورية العديد من القوانين التنظيمية للوقوف على حاكمية مرجعية الدستور في تأطير القرار العمومي ؛

- أن التراكم الدستوري إنتاجا وصياغة، هو مجرد استنساخ من الاجتهادات الدستورية الأجنبية، وليس هناك إبداع مغربي، فهو صدى للتطور الدستوري في الخارج وخاصة بعض الدول الأوروبية، وهو حكم قيمة غير مؤسس على المعطيات الملموسة للتطور الدستوري، ولعل في المقاربة التشاركية مع مختلف القوى السياسية والمدنية وجلسات المدارسة والإنصات التي أفرزت دستور 2011 دليل عملي لنقض هذه المقولة ؛
- أن التطور الدستوري المغربي تم بمعزل عن حركة الواقع، ولا يجيب عن الأسئلة والإشكالات الواقعية، ولا يقدم حلولا لها، في حين أن قضايا كبيرة في بناء الدولة وعلاقتها بالمجتمع لم تجد طريقها للحل، إلا عبر الوثيقة الدستورية، وما أتاحته من دفع مسار الإصلاح السياسي، وهنا يمكن الوقوف عند تجربة التناوب السياسي مع دستور 1996، ثم ما قدمه دستور 2011 من حلول لإشكالات الهوية المغربية، أو الجهوية المتقدمة واللامركزية أو العلاقة بين السلط ؛
- أن البناء الدستوري هو بناء فوقي معزول عن المنظومة التشريعية القانونية، وما يدعو له من قوانين، تبقى مجرد نوايا لا تصدر، وتبقى أحكامه معلقة ومعطلة بدون أثر على الواقع، وهو ما يناقض المجهود الجماعي لاعتماد ما يفوق 20 قانونا تنظيميا ومثله من القوانين العادية، والبدء في إرساء عدد من المؤسسات الدستورية كالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمحكمة الدستورية، والمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي تبعا للقوانين الجديدة.

وهي مقولات سادت في بعض الخطابات حول المسار الدستوري ببلادنا، ونعتبر أن تفكيكها ونقضها ودحضها يمثل أحد الاستحقاقات الأساسية لبلدنا في هذه المرحلة، ونحن ندرس سبع سنوات من اعتماد الدستور الجديد.

إن دستور 2011 شكل نهاية لمسار، ونقطة لبداية مسار جديد ؛ مسار أعلن صاحب الجلالة الملك محمد السادس حفظه الله في خطابه التاريخي للتاسع من مارس 2011، انه مسار لإطلاق "إصلاحات جديدة شاملة، وفي تجاوب دائم مع كل مكونات الأمة"، وذلك بعد أن أعلن جلالته عن "مراجعة دستورية عميقة".

لقد شكل دستور 2011 نهاية مسار وبداية مسار سياسي جديد، برزت إرهاصاته مع إعلان المفهوم الجديد للسلطة في بداية عهد جلالة الملك محمد السادس حفظه الله، ثم الاعتراف بالأمازيغية لغة وثقافة وتاريخا، واعتماد مدونة الأسرة، ثم إطلاق مسلسل الإنصاف والمصالحة، وتعزيز التعددية السياسية ببلادنا، وانفتاحها على المكونات السياسية للمجتمع، ثم بعد ذلك، إطلاق مسار إصلاح قضائي، كما تم تتويج كل ذلك في منظومة الدستور الجديد، وما أتاحته من انطلاق مسار لإصلاح عميق للدولة ولعلاقتها مع المجتمع، برز في عدد من التجليات الكبرى وأهمها :

- إرساء مبدأ الحكومة المنتخبة ؛
- إرساء استقلال فعلي للسلطة القضائية ؛
- إقرار البرلمان سلطة تشريعية حصرية ؛
- إقرار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وخاصة في التجليات المرتبطة بالتعيينات في مناصب المسؤولية وإرساء مبدأ الاستحقاق وتكافؤ الفرص والشفافية ؛
- إرساء الجهوية المتقدمة، وما تفرضه من مبدأ التدبير الحر لشؤون الساكنة ؛
- ترسيخ الحقوق والحريات، ودسترة هيئات الحكامة الجيدة ومبادئ الديموقراطية التشاركية.

كل ذلك تأسس على رؤية للهوية المغربية، مبنية على إقرار تعددية مكوناتها وروافدها، في إطار المكانة السامية للدين الإسلامي.

وتشكل هذه التجليات محورا للبحث في هذا اللقاء الدولي العلمي، وذلك بعد محور البحث في الجذور التاريخية، وتمهيدا للمحور الثالث، المتعلق باستشراف التحديات المستقبلية، وهو محور يشكل أفق التحديث الشامل والمستمر لبلدنا، والذي يقوده جلالة الملك حفظه الله، باعتبار الملكية رمزا للوحدة والتلاحم، وضامنة للاستقرار والحريات، وباعتبارها قائدة للإصلاح والتحديث لبلدنا.

نتمنى التوفيق والنجاح لأشغال الندوة، كما أجدد الشكر لأكاديمية المملكة المغربية على هذه الشراكة.

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

البحوث العلمية



1962 – 2011 : حوار بين دستورين

السيد محمد أشركي

رئيس المجلس الدستوري سابقا

المغرب

في مؤتمر علمي رفيع المستوى، التقى الدستور الصادر في 10 دجنبر 1962 (الذي سيدعى فيما يلي بالأول) بالدستور الصادر في 29 يوليوز 2011 (الذي سيدعى فيما يلي بالثاني). وبعد تبادل التحية، جرى بينهما الحوار التالي :

I

الثاني : السلام عليك أيها الدستور المؤسس، منذ علمت بوجودك هنا وأنا أتحين الفرصة للقاء بك والحوار معك.

الأول : أنا سعيد بلقائك، لكن لماذا ترغب في الحوار معي، وقد صرت رفاتا، وصارت أحكامي رميما، بدل الحوار مع سلفك المباشر الدستور الخامس الصادر سنة 1996 الذي سلمك الأمانة ؟

الثاني : لأني أعتبرك **الدستور الأول**، وأعتبر نفسي **الدستور الثاني .** صحيح أن وفاتك القانونية أعلنت يوم 31 يوليوز 1970، تاريخ دخول المراجعة التي أدخلت عليك، بموجب الاستفتاء المنظم بتاريخ 9 يوليوز 1970 حيز التنفيذ، لكنك في الجوهر، عمرت أكثر

من ذلك، فوفاتك الحقيقية، في منظوري، كانت يوم 29 يوليوز 2011، تاريخ إصداري ودخولي حيز التنفيذ، وبذلك فإن عمرك القانوني الشكلي لم يتجاوز 7 سنوات و7 أشهر و17 يوما، وكنت بذلك الثالث في طول العمر، بعد الدستور الثالث الصادر في 10 مارس 1972 (20 سنة و6 أشهر و29 يوما)، والدستور الخامس الصادر في 7 أكتوبر 1996 (14 سنة و9 أشهر و22 يوما)، أما عمرك الحقيقي والجوهري فقد بلغ في نظري، 49 سنة و4 أشهر و18 يوما.

الأول : أشكرك لأنك جعلتني على الأقل، في الحقيقة والجوهر، أبلغ في التاريخ الدستوري للمملكة أقصى العمر. لكن هل يوجد فرق بين العمر القانوني والعمر الحقيقي للدساتير ؟

الثاني : نعم، فالعمر القانوني الشكلي، يحتسب من تاريخ إجراء استفتاء لإقرار دستور ما، إلى تاريخ مراجعة هذا الدستور، مراجعة يترتب عنها نسخ الدستور السابق واستبداله بنص دستوري آخر، بغض النظر عن طبيعة وعمق وأثر التعديلات التي أدخلت على الدستور المنسوخ (وهذا هو حال دساتير 1970 و 1972 و1992 و1996). أما العمر الحقيقي والجوهري للدستور، فيقدر اعتمادا على نوعية وعمق التعديلات التي تضمنها الدستور الجديد بالقياس لسابقه، وعلى مدى تأثير هذه التعديلات على الأسس الكبرى للدستور الأصلي ومقوماته، وعلى درجة التغييرات التي أحدثتها هذه التعديلات في المنظومة الدستورية القائمة ؛ وهو ما يقع إما لانبثاق إرادة لأحداث هذا التغيير، (وهي حالتي أنا إذ تم وضعي بناء على مبادرة وإرادة جلالة الملك محمد السادس، الذي حدد المرتكزات الأساسية للإصلاح الدستوري المنشود، ورسم توجهاته الكبرى في خطابه الموجه إلى الأمة في 9 مارس 2011)، أو لإدراك بعض الدول أن مؤسساتها لم تعد تستجيب لمستلزمات وضع وطني جديد، (كما حدث في ألمانيا وإيطاليا وفرنسا في أعقاب الحرب العالمية الثانية)، أو لنشوء وقائع أدت إلى تغيير النظام

السياسي القائم، تغييرا أحدث قطيعة مع الماضي (مثل دستور جنوب افريقيا، الصادر في 10 دجنبر 1996، ودستور تونس الصادر في 27 يناير 2014)...

ومن هذا المنظور، يلاحظ بأن المسار الدستوري للمغرب لم يعرف، في مختلف محطات المراجعة التي أدخلت على أحكامك، قطيعة مع هذه الأحكام. فهذه المراجعات لم يترتب عنها لا تغيير في طبيعة الهوية الدستورية للمملكة، ولا إعادة صياغة الهندسة العامة للمنظومة الدستورية، القائمة بكيفية عميقة وشاملة، بل إنها اقتصرت في مجملها، على تغيير قواعد معينة، تعديلا أو إضافة أو نسخا. وهو تغيير انصب، بصفة رئيسية وجزئية، على كيفية توزيع الاختصاصات بين السلط الدستورية (الملك، البرلمان، الحكومة)، وعلى احداث أو دسترة مؤسسات معينة

الأول : لقد تشابهت علي الأمور، وأدخلتني في إشكالات لا عهد لي بها . فهلا بينت لي بالملموس ملامح هذا المسار الدستوري الذي يبدو أنه تطور ولَم يتغير، حسب ما يفهم من كلامك ؟

الثاني : إذا أنصت إلي، فسأكون سعيدا بأن أبين لك كيف أن أحكامك لم تطرأ عليها سوى تغييرات محدودة في طبيعتها ومداها، لكني سأفعل ذلك اجمالا ودون الدخول في التفاصيل، وسأبدأ بالحجم وعدد الفصول ؛ فعدد فصولك البالغ 110 انتقل إلى 101 في دستور 1970، ثم إلى 103 في دستور 1972، ثم إلى 102 في دستور 1992، ليستقر في 108 فصلا في دستور 1996. فكما ترى، فقد كنت، رغم قصرك، أكثر الدساتير السابقة طولا.

الأول : ربما، لكن العبرة بالكيف والمضمون، وليس بالكم والمتون. ألا تذكر بأن أقدم دستور مكتوب في العالم، وهو دستور أعظم دولة اليوم، وهي الولايات المتحدة الأمريكية، لا يتجاوز عدد مواده 7 مواد، يضاف إليها 27 تعديلا ؟

الثاني : صحيح، لذلك سأترك جانبا مسألة الكم والمتون، وسأنتقل معك إلى الجوهر والمضمون، وسأبدأ بالتصدير. فتصديرك، الذي كان يتألف من 7 أسطر، لم يطرأ عليه أي تغيير في كافة الدساتير الأربعة التي تلتك، باستثناء عبارة "وتؤكد المملكة المغربية تشبثها بحقوق الإنسان، كما هي متعارف عليها عالميا"، التي أضيفت بموجب المراجعة الدستورية لسنة 1992.

الأول : على أية حال، فالتصدير لم يكن له إلا قوة اعتبارية، فطوله وقصره كان عديم الأثر القانوني.

الثاني : ربما، فالقضاء الدستوري في المغرب لم تتح له الفرصة، شأن المجلس الدستوري في كل من فرنسا ولبنان، ليسبغ على التصدير، بكيفية صريحة، نفس القوة القانونية التي تتمتع بها باقي أحكام الدستور[1]، ومع ذلك فدلالات التصدير لا تنكر.

دعني الآن أنتقل بك إلى باب في منتهى الأهمية : إنه بابك الأول، الذي كان يحمل عنوان "أحكام عامة"، والذي تضمن المبادئ الأساسية، وحقوق المواطن السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فهذا الباب، الذي استقرعدد فصوله في 18 فصلا في الدساتير الأربعة التي تلتك، لم يطرأ عليه سوى تغييران طفيفان : أولهما، تم بموجب دستور 1970، وتمثل في إغناء الفصل الثالث المتعلق بتنظيم وتمثيل المواطنين، اذ غدت المنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم أيضا في هذا التنظيم والتمثيل إلى جانب الأحزاب السياسية، وفي استبدال عبارة "نظام الحزب الوحيد ممنوع بالمغرب" بعبارة "نظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع"، وثانيهما، تم بمقتضى دستور 1996 وتجلى في إضافة "حرية المبادرة الخاصة"، إلى الفصل الخامس عشر، باعتبارها أيضا حرية مضمونة إلى جانب حق الملكية. وهكذا يتبين لك أن دستورك الحقوقي ظل على حاله، على مدى كافة المراجعات الدستورية المتعاقبة .

وينطبق نفس الشيء على بابك السادس، المتعلق بالقضاء الذي بقي بدوره على حاله، من حيث عدد الفصول (ستة)، ومن حيث المضمون، باستثناء رفع عدد أعضاء المجلس الأعلى للقضاء الممثلين لقضاة محاكم أول درجة، من إثنين إلى أربعة (ابتداء من دستور 1972). كما أن بابك السابع، المتعلق بالمحكمة العليا للعدل لم يطرأ عليه أي تغيير. وهكذا، ترى بأن التصدير، وثلاثة من أبوابك الاثنى عشر لم يطرأ عليها أي تغيير هام، بيد أن بعض التغييرات الملحوظة طرأت على ...

الأول : أخيرا، أسمعك تتحدث عن تغييرات ملحوظة، بعد أن بدأت الحيرة تدب في نفسي.

الثاني : لا تقلق، فلا أحد ينكر أن المراجعات الدستورية، لا سيما تلك التي تمت في 1992 و1996، حملت تجديدات هامة، من ضمنها ما طرأ، بموجب دستور 1992، على بابك العاشر، المتعلق بالغرفة الدستورية، من تغيير نوعي، تمثل في إحداث مجلس دستوري، بتركيبة أوسع (9 أعضاء، ثم 12 عضوا في دستور 1996)، وباختصاصات أرحب من الغرفة الدستورية، فقد أسند إليه لأول مرة اختصاص البت في دستورية القوانين (العادية)، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، بناء على إحالة من جهات حددتها الفقرة الثالثة من الفصل 79، مما جعل المجلس الدستوري يستحق بذلك الانتقال من الباب العاشر إلى الباب السادس. وما طرأ على بابك الثامن، المتعلق بالجماعات المحلية، (والذي صار هو الباب العاشر)، من الاعتراف بالجهات، باعتبارها من ضمن الجماعات المحلية إلى جانب العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، إيذانا بانتقال الجهات من مجرد تقسيمات إدارية، موجهة لتكون اطارا للتنمية (الظهير الشريف رقم 1.71.77 بتاريخ 26 يونيو 1971)، إلى جماعات متوفرة على شخصية قانونية متمتعة بالاستقلال الإداري والمالي (قانون رقم 47.96 بتاريخ 12 أبريل 1997). ومن بين هذه التجديدات

أيضا التنصيص على إحداث مجلس اقتصادي واجتماعي، حل محل المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط (الباب التاسع من دستور 1992)، وكذا الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات، (المحدث بموجب القانون رقم 12.79 بتاريخ 14 شتنبر 1979) إلى مؤسسة دستورية تستمد اختصاصاتها الرئيسية من الدستور نفسه (الباب العاشر من دستور 1996).

الأول : هذه المؤسسات تكتسي ولا شك أهمية عظمى، لكن ماذا عن السلط الدستورية الكبرى : الملك، البرلمان، والحكومة ؟

الثاني : الجزء الأكبر من التعديلات، وحتى التقلبات، التي همت أحكامك بموجب المراجعات الأربع المتتالية، انصبت أساسا على مركز وصلاحيات الملك، والبرلمان والحكومة ؛ فأبوابك الثاني والثالث والرابع والخامس والحادي عشر، المتعلقة باختصاصات هذه السلط، والعلاقات فيما بينها، هي التي شهدت أهم التغييرات والتقلبات .

ففي ما يخص الملك والحكومة، فإن الدستور الصادر في 31 يوليوز 1970، الذي ظهرت عليه بوضوح بصمات حالة الاستثناء التي عاش المغرب في ظلها زهاء خمس سنوات (من 8 يونيو 1965 إلى 31 يوليوز 1970) تطبيقا لفصلك 35، تضمن توسيعا بينا لاختصاصات الملك الذي أصبح "الممثل الأسمى للأمة" (الفصل 19)، وصار هو الذي يمارس السلطة التنظيمية، مع إمكان تفويض بعض ميادينها إلى الوزير الأول (الفصل 29)، كما غدا يمتلك حق المبادرة لمراجعة الدستور (الفصل 97)، بدلا من الوزير الأول، الذي فقد هذا الحق، وفقد أيضا الاختصاص العام لممارسة السلطة التنظيمية .

غير أن هذا الدستور، الذي يعد أقصر الدساتير عمرا (سنة واحدة وسبعة أشهر و9 أيام)، لم يكن سوى كسوف عابر، ففي 10 مارس 1972، حل محله الدستور الثالث

للمملكة، الذي يعد أقرب إليك، لا سيما أنه تولى تطبيع الوضع الدستوري للوزير الأول ؛ فقد استعاد هذا الأخير الاختصاص الكامل لممارسة السلطة التنظيمية (الفصل 62)، كما تم لأول مرة، تخصيص فصل خاص للمجلس الوزاري، كهيئة جماعية لاتخاذ القرارات تحت رئاسة الملك، والذي كان يتداول في 12 موضوعا، تحال عليه قبل البت فيها (الفصل 65). واستمر تعزيز مركز الوزير الأول داخل الحكومة، بمقتضى المراجعة الدستورية لسنة 1992، بتخويله حق اقتراح أعضائها على التعيين الملكي (الفصل 24)، وبالتنصيص على أن الحكومة تعمل على تنفيذ القوانين تحت مسؤوليته (الفصل 60).

وفي ما يخصالبرلمان، فإن أهم التغييرات التي أدخلت عليه همت، التخلي بموجب المراجعة الدستورية لسنة 1970، عن الإزدواج المجلسي. وقد رافق هذا التخلي شيء من تضييق صلاحيات البرلمان، لا سيما في مجال إثارة مسؤولية الحكومة أمامه، فتقديم ملتمس الرقابة صار يستلزم توقيعه من قبل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (الفصل 74)، بدلا من عشر الأعضاء كما كان في عهدك.

بيد أن مكانة ودور البرلمان (مجلس النواب) سيشهدان تعزيزا واضحا، من خلال المراجعات الدستورية اللاحقة، ففي 1972، تم توسيع الاختصاص التشريعي لهذا المجلس، إذ انتقل عدد المواضيع الداخلة في مجال القانون من 4 إلى 12 موضوعا (الفصل 45). وفي 1992، تم تخويله صلاحية التصويت بمنح الثقة للحكومة (الفصل 59)، لكن وفق إجراءات سحب الثقة المحددة في الفصل 74، أي وفق إجراءات تعد بمثابة "تنصيب" سلبي، كما تم تمتيعه بحق تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق (الفصل 40)، بالإضافة إلى إلزام الحكومة بالإجابة عن أسئلة أعضاء مجلس النواب، خلال عشرين يوما (الفصل 55). وقد جرى أيضا تبديد الغموض الذي اكتنف مقتضيات فصلك 35 (المتعلق بحالة الاستثناء) بشأن مآل البرلمان بعد الإعلان عن تطبيق هذا الفصل، إذ نص الدستور المذكورعلى أنه "لا يترتب على إعلان حالة الاستثناء حل مجلس النواب".

وبمقتضى المراجعة الدستورية لسنة 1996، تم الرجوع إلى الإزدواج المجلسي ؛ غير أن هذا الازدواج لم يكن مطابقا لما تضمنته أحكامك، إذ كان ازدواجا مجلسيا شبه متكافئ، في مجال التشريع، وكذا في مجال مسؤولية الحكومة أمام مجلسي البرلمان.

لقد أردت من خلال هذه الإضاءات، المجملة والخاطفة، أن أبين لك أن التعديلات التي طرأت عليك بموجب المراجعات الدستورية التي نظمت سنة 1970 و1972 و1992 و1996 (بالإضافة إلى التعديلات الجزئية التي تمت في 23 و30 مايو 1980، و15 سبتمبر 1995)، إذا كانت أدخلت تغييرات عديدة على كيفية سير أجهزة الدولة، وعززت عموما مكانة ودور المؤسسات التمثيلية، وأنجزت أحيانا خطوات نوعية، كما هو شأن إحداث المجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والارتقاء بالجهات إلى مصاف جماعة محلية (دستور 1992)، وبالمجلس الأعلى للحسابات إلى مؤسسة دستورية، مع إحداث مجالس جهوية للحسابات (دستور 1996)...، فإنها تظل عموما تغييرات محدودة في مداها وأثرها.

وستلاحظ أن هذه التغييرات سارت عموما، وفق حركتين :

- حركة تشبه أحيانا حركة "الرقاص"، وهو ما ظهر في تبني نظام الإزدواج المجلسي بموجب أحكامك، تم التخلي عنه في المراجعات الثلاث التي طرأت عليك لاحقا، ثم العودة إليه مجددا في المراجعة الرابعة التي تمت سنة 1996، لكن في صيغة مغايرة. وبدت هذه الحركة "التأرجحية" أيضا في ممارسة السلطة التنظيمية، فقد أسندت إلى الوزير الأول في عهدك (ما عدا المواد التي احتفظ بها الدستور للملك)، ثم انتقلت كليا إلى الملك في دستور 1970، لتعود مرة أخرى إلى الوزير الأول كاملة، ابتداء من دستور 1972 ؛

- حركة تشبه مسار "القطار"، فباستثناء دستور 1970 الذي كان، حتى في عمره، مجرد سحابة عابرة، فإن المسار الدستوري للمملكة سار، ابتداء من 1972،

وبالخصوص في المحطتين التاليتين : 1992 و1996، وفق خط متصل تحققت فيه تباعا تطورات دستورية إيجابية ومكاسب حقوقية جديدة.

الأول : ألا تكفي طبيعة هذه التغييرات، التي أجملتها، للقول بأن المملكة شهدت بعدي، إلى حدود 2011، أربعة دساتير أخرى ؟

الثاني : لا، فرغم أهمية هذه التغييرات، التي استعرضت أمامك إجمالا، أهم عناصرها، فإن إمعان النظر في طبيعتها ومضمونها ومداها، يُبين أن المراجعات التي أدخلت على منظومتك الدستورية لم تمتد إلى البنية العميقة لهذه المنظومة، فهي لم تغير أسس ومرتكزات الهندسة العامة التي جئت بها، بل اقتصرت في مجملها على تغيير جزئي لقواعد معينة. وبعبارة أخرى، فهذه التغييرات بقيت في مستوى ما يمكن تسميته ب "الدستورانية الجزئية" micro-constitutionnalisme، ولَم تمتد إلى مستوى "الدستورانية الكلية" macro-constitutionnalisme. وفي تقديري، فإنك باختياراتك الكبرى، وبهندستك الدستورية العامة، وبنوعية توزيعك للاختصاصات بين السلط الدستورية، بقيت حيّا، دون علمك، إلى حدود 2011، مما يسمح بالقول أن المغرب في الجوهر، شهد مع ميلادك، دستورا تأسيسيا طرأت عليه لاحقا أربع مراجعات.

الأول : هل تعني النتيجة التي توصلت إليها وتحاول إقناعي بها، أن المؤرخين الذين يتحدثون عن أن المغرب شهد في مساره الدستوري، من 1962 إلى ما قبل 2011، خمسة دساتير، كانوا على خطأ ؟

الثاني : بل كانوا، من زاوية معينة، على صواب.

الأول : عجبا، أنت تقول الشيء ونقيضه.

الثاني : الأمر، كما شرحت لك سابقا، يتوقف على المعيار المعتمد. فطبقا للمعيار القانوني الشكلي، الذي يعتمده جل المؤرخين، فالمملكة المغربية عرفت، ما بعد 1962

وإلى حدود 2011، أربعة دساتير أخرى، وعذر المؤرخين في ذلك أن كافة الاستفتاءات التي أجريت لمراجعة الدستور في 24 يوليوز 1970، وفاتح مارس 1972، و4 سبتمبر 1992، و13 سبتمبر 1996، انصبت على المصادقة على مشروع نص دستوري برمته، وليس فحسب على الفصول التي خضعت للمراجعة، تعديلا أو إضافة أو نسخا، وهو ما تعبر عنه بوضوح الظهائر المتعلقة بإجراء الاستفتاءات التي كانت تدعو إلى إجراء الاستفتاء في شأن "مشروع مراجعة الدستور"[2]، وكذا ظهائر الإصدار التي كانت تتضمن الأمر بتنفيذ "نص الدستور" المراجع الذي تم إقراره عن طريق الاستفتاء[3]، علما بأنك- شأن الدساتير "الأربعة" التي أعقبتك - لم تتضمن مسطرة مبسطة لمراجعة أحكامك عن طريق البرلمان، وفق شروط خاصة، كما هو معمول به في العديد من الدساتير في العالم (وهو ما تداركته في فصلي 174)، مما جعلك، والدساتير التي تلتك، مفتقدين للمرونة المطلوبة لمراجعة بعض أحكامكم دون اللجوء إلى الاستفتاء.

هكذا، يمكنك أن تلاحظ أن المراجعات التي طرأت عليك، لو أنها اقتصرت على الفصول التي لحقها التغيير دون باقي الفصول التي بقيت على حالها، لكان عمرك القانوني - وليس فحسب الحقيقي - قد امتد حتى آخر ساعة من يوم 28 يوليوز 2011، على غرار العديد من الدساتير في العالم، التي ظلت حية بالرغم من المراجعات العديدة التي لحقتها، شأن الدستور الألماني الصادر في 23 ماي 1949، الذي أدخل عليه ما لا يقل عن 60 تعديلا، والدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958، الذي عرف إلى اليوم 23 تعديلا (بالإضافة إلى محاولة تعديل أخرى فاشلة)، 21 منها تم بالطريق البرلماني، علما بأن المراجعة التي أجريت في 23 يوليوز 2008، عدلت أو أضافت 47 مادة من أصل 89 مادة يتألف منها هذا الدستور، أي بنسبة تفوق 50%، وكل ذلك دون إجراء أي استفتاء. هذا، دون الحديث عن الدساتير "المعمرة" كالدستور الأمريكي المصادق عليه في 17 سبتمبر 1787، الذي شهد إلى اليوم، 27 تعديلا، ودستور النرويج الصادر في 17 ماي

1814، الذي يعد أقدم دستور أوروبي مكتوب ما زال ساري المفعول، والذي خضع لعدة مراجعات، ودستور المكسيك الصادر في 5 فبراير 1917، الذي أدخل عليه إلى اليوم، 201 تعديلا تناول ما يناهز 600 مادة، وما زال حيّا يرزق ...

II

الأول : لكن ألا يمكن، انطلاقا من هذا المنطق نفسه، وعملا بالمعيار الجوهري وليس الشكلي، أقول بأنك بدورك مجرد مراجعة خامسة لأحكامي ؟ فلا أخفيك رغبتي في أن يطيل الله عمري الحقيقي، كما تقول، ليمتد إلى عهدك.

الثاني : مع الأسف، بتاريخ 29 يوليوز 2011، كانت وفاتك القانونية والحقيقية معا. ففي ذلك اليوم، شيعناك إلى مثواك الأخير. فأنا لست مراجعة خامسة لأحكامك، كما ذهب إلى ذلك بعض الباحثين[4]، بل إني دستور جديد بالمعنى الكامل للكلمة .

الأول : كل الدساتير ذائقة الموت، لكن بما أنك أطلت عمري، فقد جعلتني متشبثا بالحياة، لذلك ستحتاج إلى مجهودات كبيرة لإقناعي بأنك فعلا دستور جديد، وليس مجرد مراجعة خامسة لأحكامي.

الثاني : إذا استطعت معي صبرا، فسأنبئك بما سيجعلك تقتنع بأني بالفعل دستور جديد، فأنا متميز عنك بفوارق عديدة، وتبعدني عنك مسافات طويلة.

ولبيان الأوجه الجمة لهذا التمايز، سأبدأ بالمنهجية، وهي أول فارق بيني وبينك. فخلافا لطريقة صنعك - وكذا صنع أخلافك - التي كانت مكتومة غير معلنة، فإن إعدادي تم تحت العدسات، وبمشاركة الجميع، وخلال مدة فاقت الثلاثة أشهر، امتدت من إعلان جلالة الملك محمد السادس، في خطابه التاريخي يوم 9 مارس 2011، عن وضع دستور جديد، وفي خطاب 10 مارس عن تنصيب "اللجنة الاستشارية لمراجعة

الدستور"، إلى 17 يونيو 2011، تاريخ خطاب جلالته الخاص، بعرض مشروع الدستور الجديد على الاستفتاء.

وخلال هذه المدة، قامت اللجنة المذكورة - المتألفة من نخبة من رجال ونساء القانون والاقتصاد والاجتماع (19 عضوا كلهم مغاربة) - بالاطلاع على ما لا يقل عن 185 مذكرة مكتوبة، 42 منها صادرة عن هيئات حزبية ونقابية، و122 عن جمعيات ومنظمات ومجموعات مختلفة المشارب والاهتمامات، و21 عن شباب بصفة منفردة. كما قامت اللجنة أيضا بالإنصات إلى أصحاب هذه المذكرات، من خلال جلسات إصغاء دامت 98.5 ساعة[5].

هذا، بالإضافة إلى المواكبة السياسية التي قامت بها "الآلية السياسية للمتابعة وتبادل الرأي بشأن مشروع مراجعة الدستور"، المتألفة من 29 من رؤساء أحزاب سياسية و5 من أمناء عامين لمركزيات نقابية، والتي عقدت لهذا الغرض ما لا يقل عن أربعة اجتماعات[6].

هذه المنهجية، هي التي جعلت جلالة الملك محمد السادس يقول، في خطاب17 يونيو المشار إليه الذي أعلن فيه عن فاتح يوليوز 2011، موعدا لإجراء استفتاء شعبي للمصادقة على مشروعي : «... حرصنا لأول مرة في تاريخ بلادنا على أن يكون الدستور من صنع المغاربة ولأجل جميع المغاربة».

ومن نافلة القول، التذكير بأن مشروعي، ونحن في هذا جميعا متساوون، تمت المصادقة عليه بالاستفتاء الشعبي. والاستفتاء كما تعلم، هو تعبير مباشر عن السيادة، وهو بذلك سيد مصادر المشروعية.

ولمعلوماتك، فإن اللجنة الاستشارية المشار إليها لم تقم بعمل ميكانيكي آلي، منحصر في تجميع وترتيب مقترحات الهيئات والجمعيات المذكورة، بل إنها - بالرغم من

طابعها الاستشاري الذي يجب عدم إغفاله - أنجزت عملا نوعيا، تمثل في فحص ومقارنة وتقييم ما عرض عليها من مقترحات، مع تطويرها وإثرائها بأفكار وعناصر جديدة، وذلك إعمالا منها "للإجتهاد الخلاق"، الذي دعاها إليه جلالة الملك في خطابي 9 و10 مارس المشار إليهما.

الأول : وماذا بعد ؟

الثاني : لننظر الآن في مسألة الحجم والشكل، فعلى هذا المستوى، تجدر الإشارة إلى أن عدد فصولي إنتقل إلى 180 فصلا، مقابل 108 من الفصول لدى سلفي دستور 1996، أي بزيادة 72 فصلا، وهو ما يشكل نسبة زيادة فاقت 66%. الأمر الذي جعل عدد صفحاتي يرتفع إلى 63 صفحة، مقابل 27 صفحة لدى سلفي (نفس حجم الحروف).

الأول : يبدو أنك بدين وثقيل الوزن، ألا تخشى من الكولسترول ؟

الثاني : لا، صحيح أني لا أحسب ضمن الدساتير المقتضبة، مثل الدستور الأمريكي (7 مواد أغلبها يشتمل على عدة فروع)، أو الدستور الإيرلاندي (50 مادة)...، لكني أظل "رشيقا" بالمقارنة مع دساتير أخرى. فأنا قطعا لا أنتمي إلى ما يمكن تسميته "بالدساتير النهرية"، شأن دساتير بعض دول أمريكا اللاتينية، مثل دساتير كل من الاكوادور وبوليفيا وكولومبيا والهندوراس التي يبلغ عدد موادها على التوالي 444 و441 و380 و379 مادة، أو شأن دستور البرتغال (12 أبريل 1976) البالغ عدد مواده 296 مادة.

فبالرغم من ازدياد حجمي، فإن الذين قاموا بإعدادي لم يكونوا من مؤيدي "الدستور يصلح لكل شيء"، فلم يدرجوا ضمن أحكامي ما يمكن أن يدخل في السياسات العمومية[7]، ولا ما يحبذ إدراجه في غيري، من النصوص، وفي مقدمتها القوانين التنظيمية، التي وإن كانت امتدادا لي، إلا أنها أكثر مرونة مني، وهي التي ستتولى مهمة التفصيل فيما لا يقل عن 19 موضوعا.

الأول : وأين ذهبت هذه الفصول ال72 الجديدة، وماذا تضمنت، ومن استفاد منها ؟

الثاني :أودّ تنبيهك بداية، إلى أن التجديدات التي أتيت بها لم تقتصر على هذه الفصول المستحدثة، بل انصبت أيضا على تعديل العديد من الفصول في الدستور السابق، بالإضافة إلى حذف فصول أخرى، مثل الفصول الخمسة التي تألف منها الباب الثامن من هذا الدستور، التي كانت مخصصة للمحكمة العليا.

وجوابا عن سؤالك، فإن المجالات التي اغتنت أكثر من غيرها، بفضل هذه الفصول المضافة أو المعدلة، يمكن ترتيبها كما يلي :

1- مجال الحريات والحقوق الأساسية (الباب الثاني)، الذي صار يشتمل على 22 فصلا، وإذا أضفنا إلى ذلك الفصول ال18 الواردة في الباب الأول، المتضمن للأحكام العامة، والتي لها أيضا علاقة بالحقوق، صار المجموع 40 فصلا، دون احتساب الفصول الواردة في أبوابي الأخرى، المتعلقة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بالحقوق وضماناتها، مما يجعل الحقوق والحريات تحتل ما يناهز ثلث فصولي، في حين، أنك كنت اكتفيت بتجميع المبادئ الأساسية، وحقوق وحريات المواطنين في باب واحد، متألف من 18 فصلا، وهو النهج الذي تبنته الدساتير "الأربعة" التي اعقبتك.

2- مجال القضاء (الباب السابع)، الذي إنتقل عدد الفصول المخصصة له من 6 في 1996 إلى 22 فصلا، دون احتساب الفصول المخصصة للمحكمة الدستورية (التي حلت محل المجلس الدستوري)، التي إنتقل عددها من 4 إلى 6 فصول، وكذا تلك المخصصة للمجلس الأعلى للحسابات، التي وإن لم يتغير عددها (أربعة فصول)، فإن عدد فقرات هذه الفصول إنتقل من 6 الى 13 فقرة.

3- مجال الحكامة الجيدة ومؤسساتها وهيئاتها، وكذا تلك المختصة بالتنمية البشرية المستدامة، والديمقراطية التشاركية (الباب الثاني عشر)، وهو باب جديد يشتمل على 17 فصلا، تتضمن أحكاما تهم مؤسسات كانت غائبة كليا في الدساتير السابقة (باستثناء المجلس الأعلى للتعليم في صيغته القديمة).

4- مجال الجهات والجماعات الترابية الأخرى (الباب التاسع)، الذي إنتقل عدد فصوله من 3، في كافة الدساتير السابقة، إلى 12 فصلا.

5- مجال السلطة التشريعية (الباب الرابع)، الذي إنتقل عدد فصوله من 23 في 1996، إلى 27 فصلا.

هذه العناصر، وإن كانت شكلية وكمية، فهي مؤشرات دالة تدعو إلى القول بأني، خلافا "للدساتير" التي تلتك، لست دستور ملاءمة، بل دستور تغيير، وهذا هو الفارق الثاني بيني وبينكم.

الأول : قلت "السلطة التشريعية" ؟ هذا مصطلح جديد علي، هل تغير زيك الإصطلاحي أيضا ؟

الثاني : نعم، فالمنطق الجديد الذي ساد إعدادي، استدعى تغيير ما سميته بزيي الاصطلاحي، ونتيجة لذلك، تغيرت تسمية العديد من المؤسسات، فالبرلمان صار هو السلطة التشريعية، والحكومة السلطة التنفيذية، والقضاء السلطة القضائية، والمجلس الدستوري المحكمة الدستورية، والمجلس الأعلى محكمة النقض، ووالي المظالم وسيط المملكة...

ومما يجدر الالحاح عليه بهذا الشأن، ان زيي الاصطلاحي لم يقتصر على تغيير تسميات بعض المؤسسات، بل إن معجمي الاصطلاحي ازداد غزارة وثراء، فقد اغتنى بمصطلحات وألفاظ جديدة فياضة، تجعل البون بيني وبينك، على هذا المستوى، بونا شاسعا.

فهل سمعت بمصطلحات من قبيل هوية، أمازيغية، حسانية، عبرية، حكامة، مسؤولية، محاسبة، مناصفة، طفل، شباب، أجانب، بيئة، تنمية، قانون دولي، معارضة... مما ليس إلا غيضا من فيض[8]؟ وبهذا الصدد، أذكرك أيضا بأنك، وكذا الدساتير التي تلتك، لم تذكروا "المرأة" و"الأنثى" إلا مرة واحدة، بل إنكم لم تذكروا المواطنات على الإطلاق، أما أنا، فإني أعتز، بكل تواضع، بأن النساء (بالمفرد والجمع) ذكرن، ضمن أحكامي، 6 مرات وذكرت المواطنات إلى جانب المواطنين 21 مرة. وهذا مؤشر يدل على أن مقاربة النوع، خلافا لعهدك وعهد من تلاك، تحتل ضمن أحكامي مكانة بارزة تستحق التنويه[9].

وحتى لا تبادر إلى القول بأن هذه العناصر مجرد شكليات، أقول لك بأن معجمي اللغوي والاصطلاحي، الخصب والغزير، هو تعبير ظاهري خارجي عن تحول باطني نوعي في كياني، هذا الكيان الذي اغتنى بالعديد من المفاهيم والقيم والمبادئ والمقاصد الجديدة والرفيعة. فهذا المعجم الغني هو تعبير عن ثراء في المحتوى، وليس مجرد عملية تصنيع أو ترصيع. وفِي معجمي الاصطلاحي يكمن الفارق الثالث بيني وبينك.

الأول : لكن، ألا يعني هذا أنك - خلافا لأسلوبي - تخليت عن الصياغة القانونية الدقيقة والصارمة لصالح صياغة لغوية، سخية فضفاضة، قد تغلب عليها أحيانا مسوح وجدانية وقيم عاطفية ؟

الثاني : ربما، لكن القيم العاطفية والوجدانية هي التي تربط بين الدستور والمواطنين وتقرب بينهما، وهذا العنصر هو الذي جعل الفقيه الألماني الكبير Karl Loewenstein يتحدث عما سماه ب"العاطفة الدستورية"، لاسيما عاطفة إحترام الدستور[10]. وهذه العاطفة لا يمكن أن تنشأ، وتدوم إذا لم يكن الدستور قريبا من المواطنين، ليس فحسب في مضمونه، بل أيضا في لغته. وهذا الجانب هو الذي جعل فقيها ألمانيا آخر، هو الأستاذ Peter Häberle، يذهب إلى القول بأن للشعر أثرا على عالم القانون، فالشعر

يزود القانون ب "جرعة" من المثالية الضرورية، لتغيير الواقع. وفِي نظره فإن هذا الطابع الشعري يظهر بالخصوص في قوائم الحقوق والحريات العامة، وفي تصدير الدساتير[11].

بيد أنه، لا يمكن أن يفوتني، بهذا الصدد، أن أثير انتباهك إلى أن هذه "الجرعة" الشعرية ليس في وسعها أن تخفي طابعي المعياري السائد، الذي تعزز بفضل ما تضمنته أحكامي من مبادئ وقواعد معيارية بارزة، مثل ما ورد في فصلي السادس، من كون "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة والجميع ... ملزمون بالامتثال له"، ومن اعتبار "دستورية القواعد القانونية وتراتبيتها، ووجوب نشرها، مبادئ ملزمة"، وما ورد في تصديري من كون التصدير ذاته، يشكل جزءا لا يتجزأ من الدستور، ومن كون الاتفاقيات الدولية تسمو على التشريعات الوطنية، وما جاء في فصلي 133 من كون المحكمة الدستورية - التي تلزم قرارتها جميع السلطات وجميع الجهات الإدارية والقضائية - أصبحت مختصة "بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور"... كل هذه السمات تجعلني، كما قال الأستاذ David Mellani، "اندرج ضمن مقاربة كيلسينية"[12]، نسبة إلى الفقيه الكبير Hans Kelsen.

ومن هذه الوجهة، فأنت وأنا نشترك في أننا معا ننتمي إلى صنف الدساتير "**المعيارية**" normatives، حسب التصنيف "الكياني" ontologique، الذي وضعه الفقيه Karl Loewenstein، فقواعدنا نافذة ويتم عموما التقيد بها. وإذا استعرنا العبارات التي استخدمها هذا الفقيه، فنحن، كل حسب زمانه وظروفه، "بذلة مخيطة على المقاس"[13]. فكما ترى، هناك أيضا أشياء تجمعنا .

الأول : بمناسبة ذكرك "للتصدير"، الذي تظهر فيه حسب قول الفقيه Häberle نفحات شعرية، كما ذكرت لي، هل ما زال على وضعه السابق ؟ أم هبت عليه نسمات التغيير؟

الثاني : سؤالك يجعلني أنتقل الآن إلى مضمون وجوهر أحكامي، ولتكن البداية من التصدير. وأشير بهذا الصدد بداية، إلى أن تصديري صار يتألف من 45 سطرا، مقابل 8 أسطر في سلفي دستور 1996، وصار كما أخبرتك سابقا، جزءا لا يتجزأ مني، أي أنه اكتسب نفس القوة القانونية التي تتمتع بها سائر فصولي. والأمر هنا ليس مرة أخرى، مسألة شكلية أو خطابة وبيانا، فالتصدير، وإن امتدت إليه الصياغة الأدبية، يظل نصا قانونيا موجها، بكل ما ينطوي عليه من مفاهيم وقيم ومبادئ وتوجهات والتزامات.

إن ما تضمنه تصديري من مفاهيم، وما انطوى عليه من مباديء تتحدث عن سيادة الحق والقانون، وعن المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة، باعتبارها من مرتكزات الدولة الحديثة، وعن التضامن والأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية والعيش الكريم، وعن التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة، وما أكد عليه من تشبث المملكة بوحدتها الوطنية والترابية، وبهويتها الموحدة بانصهار مكوناتها الأربعة : العربية، الإسلامية، الأمازيغية والصحراوية الحسانية، والغنية بروافدها الأربعة : الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية، هذا التعريف "غير المسبوق"[14] المحدد والمجدد للهوية الوطنية، والذي يقدم مفهوما متقدما للأمة، قائما على الاعتراف بالتنوع في إطار الوحدة، وكل ذلك في نطاق قيم الانفتاح والاعتدال والتسامح والحوار، والتفاهم المتبادل بين الثقافات والحضارات الإنسانية جمعاء[15]، وما اشتمل عليه هذا التصدير أيضا من التزامات دولية، ومن تعهد المملكة بحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وبحضر ومكافحة كل أشكال التمييز،

وبجعل الاتفاقيات الدولية، في نطاق أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو على التشريعات الوطنية... كل هذه العناصر تجعل تصديري تنطبق عليه مقولة الأستاذ R. Pelloux من أن التصدير "تعبير عن الضمير الجمعي للأمة في لحظة معينة"، وينسحب عليه أيضا ما أعلنته المحكمة العليا الأمريكية، في حكم صادر سنة 1958، بشأن ديباجة دستور 1787، من أن "إعلانات الدستور ليست أقوالا مأثورة، استهلكها الزمن ولا تعليمات فارغة المعنى، بل هي مبادئ لاتفنى..."[16]. ألا ترى معي أن تصديري، بعباراته البليغة، الناطقة بجلال اختياراتي، والمتحدثة عن ثراء مضاميني، والمعبرة عن سمو قيمي ومبادئي، هو انفتاح مبتكر ومميز على المجتمع، وعلى العالم في الآن ذاته، مما يجعله، في حد ذاته، يعد بحق " دستورا مصغرا " يشتمل على مبادئ تمهيدية، وتوجيهية لاتفنى، وأنه تبعا لذلك، يستحق أن يسمى عن جدارة "فاتحة" الدستور، وهو المصطلح الوجيه الذي كانت استخدمته الغرفة الدستورية في أول مقرر لها صادر بتاريخ 31 ديسمبر 1963 ؟

الأول : بلى، بل إن تصديرك كما وصفته لي، يستحق بالفعل أن يدرس في المدارس، في نطاق التربية على المواطنة.

الثاني : أرجو ذلك . ولا شك أنك لن تعترض على إعتبار التصدير هو الفارق الرابع بيني وبينك.

الأول : قلت لي سابقا، بأن الباب المتعلق بالحريات والحقوق الأساسية يضم 22 فصلا، بالإضافة إلى الفصول 18 الواردة في الباب المتعلق بالأحكام العامة، فما مضمون ؟ وما مدى هذه الحريات والحقوق الأساسية الفردية والجماعية ؟

الثاني : توسيع وتوطيد الحقوق والحريات يعد أحد فتوحاتي الكبرى، الذي لا يمكنك أن تضاهيني فيه. وأسمح لنفسي بأن أذكرك بهذا الشأن، بأنك و"الدساتير" التي تلتك لم

تخصصوا لحقوق المواطنين سوى 18 فصلا، ركزت أساسا على الحقوق السياسية والمدنية، وأنكم لم تتحدثوا سوى على أربعة حقوق اقتصادية واجتماعية : الحق في التربية، الحق في الشغل، حق الإضراب، وحق الملكية، أما الحقوق الثقافية فقد مررتم بها مرور الكرام. في حين أن توسيع الحقوق والحريات الأساسية، وهو إحدى سماتي الكبرى، سار معي في اتجاهين : توسيع الحقوق التي كانت مضمنة في أحكامك، والتنصيص على حقوق جديدة كانت غائبة لديك، ولدى " الدساتير" التي تلتك.

وهكذا، فإذا قرأت الفصول المشار إليها فستجد فيها، بصيغة أو بأخرى، الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان المعروفة : الحقوق المدنية والسياسية، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحقوق التي يمكن تسميتها بحقوق التضامن : الحق في الماء وفي بيئة سليمة، التنمية المستدامة، حقوق الأجيال القادمة...، وهي حقوق لا شك أنك تسمع بها لأول مرة، فقد كانت غائبة في عهدك. بل أكاد أجازف بالقول بأني أنطوي أيضا، بشكل جنيني، على بعض الحقوق التي تندرج ضمن الجيل الرابع لحقوق الإنسان: الفصول 5 (الفقرة 5)، 24 (الفقرة 3)، 33 (الفقرة 1 –البند 3) و71 (الفقرة 1 - البند 24)، هذا الجيل الذي بدأ يتبلور، ولكنه لم يولد بعد، ويشمل الحقوق المرتبطة بمجتمع المعرفة والتكنولوجيا والبيوتكنولوجيا[17].

هذا، وعلاوة على المكانة البارزة المخولة للجمعيات والمنظمات غير الحكومية (الفصلان 12 و 13)، فإن المواطنات والمواطنين وجدوا في أحكامي، لأول مرة، حقوقا جديدة مندرجة فيما يسمى "بالديموقراطية التشاركية"، المتجلية في حق تقديم ملتمسات في مجال التشريع (الفصل 14)، والحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية الوطنية (الفصل 15)، وكذا إلى مجالس الجهات والجماعات الترابية (الفصل 139). كل ذلك، دون إغفال الحقوق التي منحت، لأول مرة أيضا للأجانب، بما في ذلك إمكان المشاركة في الانتخابات المحلية (الفصل 30، الفقرتان 3 و4).

ولا يفوتني أيضا في هذا المضمار، التذكير بأنه - حماية لحقوق الإنسان وانسجاما مع ما عبرت عنه في تصديري من الالتزام بحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما - أدرجت في صلب أحكامي عددا من المبادئ الواردة في مواثيق دولية، بما في ذلك ميثاق المحكمة الجنائية الدولية، كما هو شأن فصليى 23 الذي نص في فقرته الأخيرة على أنه "يعاقب القانون على جريمة الإبادة، وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب، وكافة الانتهاكات الجسيمة والممنهجة لحقوق الإنسان"، وهي فقرة تكاد تماثل تماما المادة الخامسة من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (17 يونيو 1998).

وهكذا، يتبين لك أن طبيعة وحجم ومدى الحريات والحقوق التي وردت في أحكامي - والتي أشفقت عليك من بسطها بالتفصيل - تجعل المملكة المغربية تنتقل معي، عن جدارة، من دولة القانون إلى الدولة الدستورية للحق والقانون. وهنا يكمن، ولا شك، الفارق الخامس بيني وبينك.

الأول : كلام جميل، لكن ألا يمكن اعتبار هذه القائمة الطويلة من الحقوق مجرد "حقوق من أجل الحقوق"، على غرار "الفن من أجل الفن"؟

الثاني : أنا دستور طموح، لكني لست طوباويا، ولا دستورا من ورق، كما أنني لست أيضا دستورا إيديولوجيا، وأدرك جيدا أن الاستجابة للحقوق - لاسيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - رهينة بالتنمية، وهو ما كان المح إليه جلالة الملك محمد السادس بوضوح، في خطاب 17 يونيو المذكور سالفا، بقوله : " أن أي دستور مهما بلغ من الكمال، فإنه ليس غاية في حد ذاته، وإنما وسيلة لقيام مؤسسات ديموقراطية، تتطلب إصلاحات وتأهيلا سياسيا، ينهض بهما كل الفاعلين لتحقيق طموحنا الجماعي، ألا وهو النهوض بالتنمية، وتوفير أسباب العيش الكريم للمواطنين".

هذا، وقد ورد في أحكامي، مصطلح التنمية، بمفهومه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإبداعي والبشري والمستدام (الوطني والجهوي)، ما لا يقل عن 17 مرة : الفصول 16 (الفقرة 2)، 26، 31، 33، 35 (الفقرتان 2 و3)، 40، 71 (الفقرة 1 بند 26)، 75 (الفقرة 2)، 78 (الفقرة 2)، 84 (الفقرة 2)، 136، 142 (فقرة 1)، 143 (الفقرة 2)، 152 (الفقرة 2)، 163 و170.

وللنهوض بهذه التنمية، فقد تضمنت أحكامي أيضا الآليات المؤسسية الكفيلة بالمضي بها قدما، والمتمثلة في التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، التي يرسمها المجلس الوزاري، برئاسة الملك (الفصل 49)، وفِي السياسات العمومية التي يحددها المجلس الحكومي، برئاسة رئيس الحكومة (الفصل 92)، هذه السياسات التي أصبحت لأول مرة، معطى دستوريا، حدد الدستور كيفية وضعها وتقييمها (الفصول 49، 92، 70، 101 و148). كل ذلك دون إغفال الأدوار التي تضطلع بها، في هذا المضمار، المؤسسات الاستشارية، وفِي مقدمتها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (الباب الحادي عشر).

وإلى جانب ذلك، وموازاة مع توسيع الحريات والحقوق، وهي حقوق غير قابلة للتجزيئ، حرصت أيضا على تعزيز الضمانات المطلوبة لاحترام هذه الحقوق.

فبالإضافة إلى اندراج المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية، المنصوص عليها في الدستور، ضمن المسائل التي لا يمكن ان تتناولها المراجعة، إلى جانب الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي للدولة، وبالاختيار الديمقراطي للأمة (الفصل 175)، الأمر الذي يضمن لهذه المكتسبات الديمومة (وهذا أيضا فارق بيني وبينك، ومع ذلك فغني لن احتسبه)، وعلاوة على اندراج كل ما يتعلق بالحقوق والحريات الأساسية في اختصاص المشرع وحده (الفصل 71)، مما يحصنها من أي تدخل من طرف السلطة التنظيمية (الفصل 72)، فقد نص الدستور على ضمانتين رفيعتين للحقوق والحريات :

جلالة الملك الذي يسهر، بموجب فصلي 42، على إحترام الدستور وعلى صيانة حقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، ثم القضاء بصنفيه الدستوري والعادي.

الأول : هلا حدثتني بشيء من التفصيل عن القضاء، الذي ذكرت لي سابقا بأن عدد الفصول المخصصة له ارتفع إلى 22 فصلا، بالإضافة إلى الفصول الستة المخصصة للمحكمة الدستورية، والفقرات ال13 التي صار تتألف منها الفصول الأربعة المخولة للمجلس الأعلى للحسابات ؟

الثاني : لا شيء، بعد الحقوق والحريات، يسعدني الحديث عنه أكثر من القضاء. وسأبدأ بالتذكير بأن القضاء صار سلطة، مما يبوئه نفس المقام الذي تحظى به السلطتان التشريعية والتنفيذية، علما بأن السلطة القضائية مستقلة عنهما استقلالا يضمنه الملك نفسه (الفصل 107). وتكريسا لذلك، تم إحداث المجلس الأعلى للسلطة القضائية، الذي يرأسه الملك، ليحل محل المجلس الأعلى للقضاء، لكن برئاسة منتدبة مغايرة، إذ صار رئيسها المنتدب هو الرئيس الأول لمحكمة النقض، بدلا من وزير العدل، وبتركيبة متنوعة، إذ لم تعد العضوية فيه تقتصر على القضاة، وبصلاحيات موسعة، إذ لم تعد تدخلاته تنحصر في السهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة، فيما يرجع لتعيينهم وترقيتهم، وتأديبهم ...، بل صار في إمكانه أيضا إصدار تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة (بمبادرة منه)، وكذا إصدار آراء مفصلة حول كل مسألة تتعلق بالعدالة، بطلب من الملك أو الحكومة أو البرلمان (الفصل 113).

وبالإضافة إلى هذه المسألة المبدئية، ودون أن أشغلك بالتفاصيل، فإن أهم الإضافات التي جاء بها الدستور في مجال القضاء تتمثل في تعزيز مكانة القاضي في استقلاله ووضعه ومهامه وحقوقه والتزاماته (الفصول من 108 إلى 111 والفصل 114)،

وتظهر في التنصيص، لأول مرة دستوريا، على حقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة المتجلية في حق التقاضي، بما في ذلك حق مقاضاة الإدارة، وفي المحاكمة العادلة، وفي كون البراءة هي الأصل، وفي ضرورة تعليل الأحكام، الملزمة للجميع، وصدورها في جلسات علنية، وفي أجل معقول، مع الاعتراف لكل من تضرر من خطأ قضائي بحق الحصول على تعويض تتحمله الدولة، وفي منع إحداث محاكم استثنائية، وفي إخضاع الشرطة القضائية لسلطة النيابة العامة وقضاة التحقيق (الفصول من 118 إلى 128)[18].

هذا، وَمِمَّا يستحق في هذا الموضوع، أن نقف عنده بتقدير كبير (وهو امر اعتز به) أني أيضا أرسيت الأساس، الذي ارتكازا عليه، تم إقرار استقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية، وإسناد رئاستها إلى جهة قضائية (الفصل 110)، وهو ما تولى المجلس الدستوري بيان أسسه وتحديد مداه[19].

ولا يفوتني، ونحن نتحدث عن القضاء، الإشارة إلى الصلاحيات الجديدة التي أسندت إلى المحكمة الدستورية، التي انضافت إلى الصلاحيات الموروثة عن المجلس الدستوري، والمتمثلة في إمكان النظر في مطابقة الاتفاقيات الدولية للدستور، قبل المصادقة عليها، وبالخصوص في النظر في الدفع بعدم دستورية القوانين التي تمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وفق شروط معينة (الفصل 133)، بالإضافة إلى إعادة النظر في شروط وكيفيات اختيار أعضاء المحكمة ذاتها (الفصل 130). كل ذلك دون إغفال المكانة الوازنة المخولة للمجلس الأعلى للحسابات، الذي ينتمي أيضا إلى مجال القضاء بمعناه الواسع، والذي تم توطيد وتدقيق صلاحياته، باعتباره الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، والذي صار يقدم مساعدته ليس فحسب إلى البرلمان والحكومة، بل أيضا إلى الهيئات القضائية الأخرى (الباب العاشر).

لاريب أنك ستوافقني على أن هذه المبادئ السامية والقواعد الجديدة تشكل أسسا صلبة لإقرار قضاء نزيه، كفء، فعال و قادر، أكثر من الماضي، على حماية الحقوق والحريات، وضمان سيادة القانون في كافة المجالات. ولا شك أنه، في هذا المضمار، ليس في وسعك ان تجادلني في كوني أتميز عليك بفارق سادس.

الأول : كيف لي أن أجادل في الحقائق الناصعة والوقائع الدامغة، لكن ماذا عن السلط الدستورية الأخرى ؟

الثاني : أود بداية بهذا الصدد، الإشارة إلى أنه، في مجال التقسيم الأفقي للسلط، كنت أول من تحدث، بصريح العبارة، عن مبدأ الفصل بين السلط، مع توازنها وتعاونها (الفقرة الثانية من الفصل الأول). وقد استنبط المجلس الدستوري العديد من الخلاصات من مبدأ التوازن والتعاون بين السلط[20].

وقبل أن أحدثك بشيء من التفصيل، عن هذا الموضوع، ألفت انتباهك إلى أني تجاوزت الهيكلة الثلاثية الكلاسيكية للسلط : التشريعية والتنفيذية والقضائية، فقد افسحت المجال لجنس جديد من المؤسسات، تتمثل في مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، البالغ عددها عشرا (الباب الثاني عشر)، من بينها اربع هيئات أحدثت لأول مرة. وهذه المؤسسات، من خلال وظائف الاستشارة والتقنين والمراقبة والاقتراح المنوطة بها، تساهم، إلى جانب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (الباب الحادي عشر)، في رسم السياسات العمومية، وبالخصوص، في تنوير البرلمان، الذي ترفع له تقارير عن أعمالها، تكون موضوع مناقشة من طرفه (الفصل 160).

وبالرجوع إلى مسألة الفصل الأفقي للسلط، فإن أحكامي عملت عموما على إعادة صياغة دور ومهام كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وإعادة النظر في العلاقات بينهما.

وإذا بدأنا بالبرلمان، المجسد للسلطة التشريعية، فإن أول ما يلاحظ في أحكامي المتعلقة بهذا الموضوع، إنهاء نظام الازدواج المجلسي شبه المتكافئ، الذي وضعه دستور 1996، والذي كان بعيدا عن نمط الازدواج المجلسي الذي تضمنته أحكامك. فهذا الدستور كان منح لمجلس المستشارين، في مجال التشريع، صلاحية شبه متكافئة مع مجلس النواب، وخوله في المجال السياسي (رغم أنه كان مجلسا منتخبا بطريقة غير مباشرة) حتى إمكان إسقاط الحكومة، عبر ملتمس رقابة، يقدم وفق شروط معينة (الفصل 77 من دستور 1996). ويمكن القول بأني أقدمت، في هذا الموضوع، على إعادة تطبيع صائب لوضعية مجلس المستشارين داخل المؤسسات، وذلك بإقامة ازدواجية برلمانية أقل تكافؤا ومساواة بين مجلسي البرلمان، وأكثر مراعاة لمقام مجلس النواب، إعمالا لمعيار التمثيلية المباشرة لسيادة الأمة. وبهذا الصدد، فإني أشاطر رأي من يقول أن هذا التطبيع من شأنه أن "ينعكس إيجابا، في النهاية، على البرلمان بأكمله"[21].

وإلى جانب هذه الملاحظات الأولية، فإن البرلمان، علاوة على تخويله صلاحية تقييم السياسات العمومية، فإن وظيفته التشريعية شهدت مزيدا من التوسيع في مداها، والتليين في مسطرتها، كما أن وظيفته الرقابية عرفت مزيدا من توطيد مبادئها، وتعزيز آلياتها :

1- ففيما يخص الوظيفة التشريعية، فإن توسيع الاختصاص التشريعي للبرلمان يظهر بوضوح في العديد من فصولي[22]، ولا سيما في فصلي 71، الذي هو الفصل الرئيسي في هذا المجال، والذي صار يضم 30 موضوعا داخلا في مجال القانون، مقابل 12 موضوعا في دستور 1996 (الفصل 46)، بالإضافة إلى 19 موضوعا مندرجا في مجال القوانين التنظيمية، مقابل 9 مواضيع في الدستور السابق.

إن هذا التوسيع يدعو إلى الجزم، أكثر من الماضي، بأن ما ينص عليه فصلي 72 من أن المواد التي لا يشملها اختصاص القانون، يختص بها المجال التنظيمي، وهو المجال

الذي داب الفقه على تسميته بالمجال التنظيمي "المستقل"، سيصعب العثور عليه. إذ ليس لهذا المجال "المستقل" في واقع الامر، (وهو أمر ملحوظ منذ دستور 1972) إلا وجود خافت وخجول. إن ما اطلق عليه، بهذا الصدد، بعض الباحثين في فرنسا والمغرب "الثورة القانونية" لم يكن سوى تصور فكري، ناجم عن قراءة مجردة للدستور، بعيدة عن الممارسة التشريعية والتنظيمية الفعلية. واليوم، إذا تركنا جانبا بعض المواضيع المحدودة التي يمكن إدراجها في هذا المجال التنظيمي "المستقل"، فالبرلمان يكاد يكون هو المشرع الأوحد[23].

أما التليين المسطري، فعلاوة على كون مدة كل من الدورتين البرلمانيتين انتقلت من ثلاثة إلى أربعة أشهر (الفصل 65)، فإن جمع البرلمان في دورة استثنائية أصبح ممكنا بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين (الفصل 66)، بدلا من الأغلبية المطلقة لأعضاء أحد المجلسين، كما كان في السابق. كما تم أيضا التنصيص على تخصيص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة (الفصل 82)، هذه المعارضة، التي كانت في السابق نسبيا منسية، إرتفع شأنها كثيرا في احكامي، كما تشهد على ذلك الفصول 10 (الفقرات 1، 3 و4)، 60 (الفقرة 2)، 69 (الفقرة 3) و82 (الفقرة 2).

وفي موضوع التصويت على القوانين، فقد صار بإمكان المجلس المعني أن يعترض، بأغلبية أعضائه (الفصل 82)، على ما يسمى بمسطرة "التصويت المغلق"، وهي مسطرة إذا كانت ترمي إلى حماية النصوص التشريعية من عملية "البتر"، الناجمة عن تعدد التعديلات، فإنها تجعل البرلمانيين في وضعية "الاختيار بين المجموع أو لا شئ"[24].

ومن المسائل التي لحقها التليين أيضا، النصاب المطلوب للجوء البرلمانيين إلى المحكمة الدستورية، للطعن في دستورية القوانين، فقد إنتقل هذا النصاب، بالنسبة لمجلس النواب، من ربع الأعضاء إلى الخمس (الفصل 132)[25].

2- وفيما يخص وظيفة مراقبة عمل الحكومة، فإن تعزيزها يظهر أولا، في كون تنصيب مجلس النواب للحكومة صار يتم عن طريق تصويت إيجابي، بمنحها الثقة (الفصل 88)، بدلا من الطريقة السلبية التي تضمنها دستور 1996، بالإحالة على مسطرة سحب الثقة (الفصل 60)، ويظهر أيضا في كون النسبة المستلزمة لإحداث لجان نيابية لتقصي الحقائق، إنتقلت من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس المعني إلى ثلث الأعضاء (الفصل 67)، كما أن النسبة المطلوبة لتقديم مجلس النواب لملتمس رقابة تم خفضها من الربع إلى الخمس، موازاة مع حذف إمكانية تقديم مجلس المستشارين لملتمس رقابة واستبداله بملتمس مساءلة، يعقبه نقاش ولا يتلوه تصويت (الفصل 106). هذا، علاوة على إمكانية استعانة البرلمان بالمجلس الأعلى للحسابات - الذي توطدت مكانته وصلاحياته - في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة (الفصل 148) .

وهكذا، يظهر أن "العقلنة البرلمانية" بآلياتها المستوحاة من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي، والتي كانت حاضرة بقوة في عهدك، فقدت معي، الكثير من وهجها.

أكيد، أن برلماني متميز عن برلمانك، والبرلمانات التي جاءت بعدك. وهنا يظهر الفارق السابع بيني وبينك.

الأول : هل يمكن أن أستنتج من كلامك هذا، أن ما استفاد منه البرلمان من توسيع لصلاحيته التشريعية، ومن تعزيز لآليات المراقبة المخولة له، كان على حساب مركز الحكومة ودورها ؟

الثاني : بل العكس هو الصحيح، فتعزيز مكانة ودور البرلمان رافقه، بكيفية موازية ومتوازنة، توطيد مكانة ودور الحكومة ورئيسها.

ويظهر توطيد مكانة ودور الحكومة، بالخصوص، في كون مجلس الحكومة إكتسب وجودا قانونيا رسميا، وغدا يمارس العديد من الصلاحيات الذاتية بصفة مستقلة.

فبالإضافة إلى احتفاظه بدور تحضيري، يتجلى في التداول في بعض القضايا قبل عرضها على المجلس الوزاري (السياسة العامة للدولة، مشاريع القوانين التنظيمية، التوجهات العامة لمشروع قانون المالية، مشاريع القوانين-إطار، مشروع قانون العفو العام، مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مقترح مراجعة الدستور)، فإن المجلس الحكومي صار مؤهلا دستوريا للتداول والبت نهائيا في كل القضايا الأخرى الواردة في الفصل 92، التي من أهمها السياسات العمومية (مع مراعاة احتمال تداخلها مع السياسة العامة للدولة، إذ يتعين إذ ذاك عرضها على المجلس الوزاري)، السياسات القطاعية، مشاريع القوانين، مراسيم القوانين، مشاريع المراسيم التنظيمية، المراسيم التي تتخذ بناء على إذن من البرلمان (الفقرة الأخيرة من الفصل 70)...، وكذا التعيين في مناصب سامية (الكتاب العامون، مديرو الإدارات المركزية، رؤساء الجامعات والعمداء ومديرو المدارس والمؤسسات العليا، المسؤولون عن المؤسسات والمقاولات العمومية غير الاستراتيجية).

ولا شك أنه يتعذر عليك مقارنة المجلس الحكومي، كما ورد في أحكامي، مع مقتضياتك ومقتضيات الدساتير اللاحقة المتعلقة بالموضوع، وذلك لسبب بسيط أن المجلس الحكومي، كمؤسسة، لم يذكر على الإطلاق في مقتضياتكم، إذ لم يكن له سوى وجود عرفي، تكاد مهامه تقتصر على تهييئ مختلف مشاريع الأعمال والمقررات (بما في ذلك المراسيم التنظيمية) قبل عرضها على المجلس الوزاري، الذي كان يمتلك وحده سلطة اتخاذ القرار.

ومن جانب آخر، فلاشك أنك تذكر جيدا فصلك 24، الذي كان ينص على أن الملك يعين الوزير الأول والوزراء، ويعفيهم من مهامهم، ويقيلهم إن استقالوا، هذا الفصل ظل على حاله، وتحت نفس الرقم، في الدساتير التي أعقبتك، باستثناء التعديل الذي أدخل

عليه، بموجب دستور 1992، الذي بمقتضاه أضحى تعيين الملك لباقي أعضاء الحكومة يتم باقتراح من الوزير الأول.

الأول : وهل تعرض هذا الفصل بدوره للتغيير ؟

الثاني : نعم، لقد تغير تغييرا يكاد يكون جذريا. فطبقا لفصلي47 (الذي حل محل فصلك 24)، فإن الملك صار يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، أي على أساس عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب، وَإِذَا قرر الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم، استشار في ذلك رئيس الحكومة، كما صار في إمكان هذا الأخير، أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضائها، وفي حال استقالته هو نفسه، يترتب عن ذلك إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك،

وإلى جانب ذلك، تعززت صلاحيات رئيس الحكومة تجاه الحكومة نفسها، وكذا تجاه الإدارة، فقد غدت الحكومة تعمل على تنفيذ برنامجها، وعلى ضمان تنفيذ القوانين تحت سلطته (الفصل 89)، كما صار يمتلك صلاحية التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية (الفصل 91).

أما تجاه البرلمان، ففضلا عن الإجابة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة (الفصل 100 الفقرة الأخيرة)[26]، وإمكان عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة في جلسة مشتركة لمجلسي البرلمان (الفصل 68)، فقد إكتسب رئيس الحكومة، لأول مرة في التاريخ الدستوري للمغرب، حق حل مجلس النواب وفق شروط معينة (الفصل 104). وهذا الحق غير المسبوق، يدخل مزيدا من العناصر البرلمانية على نظام الحكم في المغرب.

هذا، فضلا عن أن الملك يمكنه أن يفوض لرئيس الحكومة، رئاسة مجلس وزاري (الفصل 48)، ورئاسة اجتماع للمجلس الأعلى للأمن (الفصل 45)، على أساس جدول أعمال محدد في الحالتين معا.

من هذه العناصر المجملة، يتبين لك أن رئيس الحكومة، في مركزه ومهامه، بعيد جدا عن الوزير الأول، كما عرفته وعرفته الدساتير التي أعقبتك، والذي لم يكن في الجوهر والعمق، سوى أول الوزراء[27]. وهنا يكمن الفارق الثامن بيني وبينك.

الأول : حدثتني عن البرلمان والحكومة، فماذا عن الملك ؟

الثاني : أنت تعلم بأن الملك الحسن الثاني، طيب الله ثراه، كان أعلن في الخطاب الذي ألقاه، بتاريخ 18 نوفمبر 1963، بمناسبة افتتاح أول برلمان مغربي في عهدك، بل وفي التاريخ الدستوري للمغرب، بأنه تنازل للأمة عن جملة من الاختصاصات التي كانت من اختصاصات الملكية المطلقة[28]. وكان ذلك أول انتقال كبير في تاريخ الملكية المغربية، التي تستند إلى ذاكرة دستورية يتجاوز عمرها 12 قرنا.

وفي 2011، كان لجلالة الملك محمد السادس موعد مع التاريخ. فإدراكا منه لصواب مقولة والده الملك الحسن الثاني، أكرم الله مثواه، من أن الإصلاح الدستوري يجب أن "...يتلاءم مع الجغرافية البشرية والفكرية والسياسية لبلدنا العزيز"[29]، بادر جلالته من خلالي، إلى إعادة صياغة سلط الدولة ومؤسساتها الدستورية، بما في ذلك صلاحيات جلالته ذاتها، وذلك في اتجاه مزيد من التوازن بين هذه السلط، وأدوارها ومسؤولياتها. وكان ذلك إعلانا عن الانتقال الثاني الكبير في تاريخ الملكية المغربية.

وهكذا، ففضلا عن التمييز والفصل، لأول مرة في المسار الدستوري المغربي، بين إختصاصات الملك بصفته أميرا للمؤمنين بكل حمولته الدينية (الفصل 41)، وإختصاصاته

بصفته رئيسا للدولة، بكل مهامه ومسؤولياته وإلتزاماته الدستورية (الفصل 42)، فإن جزءا من الصلاحيات التنفيذية التقريرية إنتقل من الملك إلى الحكومة ورئيسها.

وما عليك، لتتأكد من ذلك، سوى أن تتفحص جيدا صلاحيات المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك (الفصل 49) وصلاحيات المجلس الحكومي الذي يرأسه رئيس الحكومة (الفصل 92) كما سبق بيانه. وفي هذا المضمار، أدعوك بالخصوص للانتباه إلى مسألتين، مسألة مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم، ومسألة التعيين في المناصب العليا، فقد تقلصت صلاحيات المجلس الوزاري بشأنهما معا بكيفية ملموسة، فشتان بين الفصل 65 من دستور 1972 أو الفصل 66 من دستوري 1992 و1996 (المتعلق بالمجلس الوزاري)، وبين فصلي 49 المتعلق بنفس الموضوع، فالمقارنة بينهما تبين بوضوح، أن إنتاج القواعد القانونية، في شكل قوانين، وبالخصوص في شكل مراسيم، أصبح بصفة رئيسية، من إختصاصات المجلس الحكومي، وليس المجلس الوزاري. ويكاد ينطبق نفس الشيء على مسألة التعيينات، فلدى المقارنة بين فصلك 30 (الذي ظل على حاله في جميع المراجعات الدستورية اللاحقة) وفصولي 49 و91 و92، يتبين أن الجزء الأكبر من صلاحية التعيين في المناصب العمومية، صار من إختصاصات الحكومة ورئيسها، بعد أن كان في الماضي، مجالا محفوظا للملك، ما عدا إذا قرر تفويض ممارسة هذا الحق إلى غيره.

هذا، وأثير إنتباهك أيضا إلى أن البرنامج الذي تضعه الحكومة، وتعرضه على البرلمان، ويكون موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب، طبقا لأحكام فصلي 88، لا يتم التداول فيه في المجلس الوزاري.

وهكذا، ترى أن الملك تنازل عن طائفة أخرى من الاختصاصات التي كان يخولها له الدستور السابق، بل إنه تنازل أيضا عن صفة القدسية التي كانت أسبغتها كل الدساتير على شخص الملك (الفصل 23 في كافة هذه الدساتير).

الأول : قبل أن تقول لي بأن هذا فارق آخر بيني وبينك، أجبني عن هذا السؤال: لقد سمعت بأن بعض الباحثين يشككون في ما ينص عليه فصلك الأول من أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ... برلمانية. فالملكية، حسب رأيهم، ليست برلمانية بل تنفيذية.

الثاني : ربما كان هؤلاء الباحثون[30] على صواب ما داموا، وفاء منهم للتفكير المركزي égocentriste الذي يطبع تفكير بعض الباحثين الغربيين في تعاملهم مع الغير، ينطلقون من مفهوم الملكية البرلمانية، كما ظهرت وتطورت وإستقرت حاليا في أوروبا، علما بأن بعض الباحثين الآخرين يقرون بهذا الصدد، بأن النظام البرلماني "ليس غاية مطلقة ووحيدة"[31].

إن التقدير السليم لمدلول المقتضى الوارد في فصلي الأول، الذي وصف نظام الحكم بالمغرب بأنه نظام ملكية دستورية برلمانية، يستلزم قراءة هذا المقتضى في نطاق باقي أحكام الدستور، إذ أن قراءته بكيفية معزولة قد يحيل على النظام البرلماني الأوروبي الحالي، وهو ما لا ينطبق على نظام الحكم في المغرب، الذي احتفظ فيه الملك - بإرادة الناخبين المعبر عنها بالاستفتاء - بصلاحيات دستورية أقل من الماضي، لكنها تظل صلاحيات هامة، سواء في المجال الديني (الفصل 41)، أو المجال السياسي والوطني والرمزي (الفصل 42)، أو في المجال التنفيذي (الفصول 47، 48 و49)، أو التشريعي (الفصول 50، 51، 52 و95)، أو العسكري والأمني (الفصلان 53 و 54)، أو الخارجي (الفصل 55)، أو القضائي (الفصول 56، 57، 58، 107 و130)، أو في موضوع مراجعة الدستور (الفصل 174)، دون الحديث عن الصلاحيات الخاصة المرتبطة بإعلان حالة الاستثناء (الفصل 59). بيد أن هذه الاختصاصات التي احتفظت بها للملك لا تعني افتقاد نظام الحكم بالمغرب لعناصر برلمانية ملحوظة.

وتتجلى هذه العناصر بوضوح في كون الظهائر التي يتخذها الملك، ممارسة لصلاحياته الدستورية، توقع جميعها بالعطف من لدن رئيس الحكومة، باستثناء تلك المتعلقة ببعض الصلاحيات الخاصة بالملك، أو التي لا يسمح مبدأ فصل السلط بتوقيعها بالعطف من قبل رئيس الحكومة أو لتعذر ذلك، وتتعلق بالشؤون الدينية (الفصل 41)، وبتعيين عشر شخصيات بمجلس الوصاية (الفقرة الثانية من الفصل 44)، وبإعلان حالة الاستثناء(الفصل59)، وبمراجعة الدستور(الفصل 174)، وبحل البرلمان أو أحد مجلسيه (الفصل 51)، وبالموافقة على تعيين القضاة (الفصل 57)، وبتعيين ستة أعضاء بالمحكمة الدستورية، وتعيين رئيسها (الفقرتان الأولى والرابعة من الفصل 130)، وبتعيين رئيس الحكومة وإعفاء الحكومة بكاملها إثر استقالة رئيسها (الفقرتان الأولى والسادسة من الفصل 47).

ويجب أن يضاف إلى العناصر البرلمانية الملحوظة التي غدت تطبع نظام الحكم بالمغرب أكثر من الماضي، ارتباط قيادة الحكومة بنتائج الانتخابات (الفقرة الأولى من الفصل 47)، وكذا المسؤولية السياسية الكاملة للحكومة أمام البرلمان، وبصفة خاصة أمام مجلس النواب. وهي مسؤولية تبتديء منذ تنصيبها من طرف هذا الأخير (الفصل 88)، وتمتد على مدى ممارستها لمهامها (الفصول،67،100 101، 102 و106)، وقد تفضي إلى إنهاء حياتها (الفصلان 103 و105)، مع استحضار مقابل ذلك، الحق المخول لرئيس الحكومة لحل مجلس النواب (الفصل 104).

ومن هنا، يتبين لك أن نظام الحكم في المغرب، خلافا لما كان عليه الأمر في عهدك، ابتعد بمسافة هامة عن النظام شبه الرئاسي، واقترب أكثر من النمط البرلماني، لكن ليس على شاكلة نمط "البرلمانية السلبية" السائد في مملكة السويد (دستور 27 فبراير 1974)، ولا على شاكلة النظام البرلماني الكلاسيكي الأحادي moniste، بنموذجه البريطاني، وبتنويعاته

الايطالي (دستور27 ديسمبر 1947)، والألماني (القانون الأساسي 23 مايو 1949)، والإسباني (دستور 27 ديسمبر 1978)[32]. إنه كما لاحظ أحد الفقهاء الدستوريين، نظام أصيل، لكونه أقام "نظاما برلمانيا يحترم تاريخ المغرب"[33]. إنه نظام بملامح برلمانية أكثر بروزا من السابق، لكنه نظام برلماني واقعي احتفظ للملك، لأسباب دينية وتاريخية ووطنية، بدور قانوني واعتباري بارز. وليس في الدستور ما يسمح بالقول بخلاف ذلك.

ألا ترى معي، أن المكانة التي احتفظ بها الدستور للملك والدور الذي أراده له، هما المكانة والدور اللذان يريدهما كافة المغاربة للملكية، باعتبارها بمثابة طبقة "الأوزون" التي تحمي المغرب وجميع المغاربة من كل المخاطر ؟

الأول : بلى، فالملكية يجب أن تبقى دائما، كما قال المرحوم الملك الحسن الثاني، بيت المغاربة أجمعين[34]، وأسارع إلى القول بأنك هنا أيضا متميز عني، ونكون بذلك قد سجلنا، إلى الآن، تسعة فوارق بيني وبينك، فهل من مزيد ؟

الثاني : بعد أن حدثتك عن الفصل الأفقي للسلط، دعني أحدثك الآن عن الفصل العمودي لهذه السلط، وأقول لك، بهذا الشأن ومنذ البداية، بأن ذلك يشكل الفارق العاشر بيننا.

فقد أنجزت في هذا المضمار، طفرة كبرى، تحقيقا للأمنية التي كثيرا ما كان عبر عنها المغفور له الملك الحسن الثاني، لتحقيق لامركزية تتمتع فيها الجهات باستقلالية كبيرة، في مغرب هو بمثابة فسيفساء بشرية وجغرافية[35].

وفي هذا الصدد، فإن "اللجنة الاستشارية للجهوية" التي كان كلفها جلالة الملك محمد السادس، بتاريخ 3 يناير 2010، بإعداد تصور عام لنموذج مغربي للجهوية المتقدمة، كانت اقترحت إمكان إقامة الجهوية المتقدمة بقانون، غير أن جلالة الملك قرر

تكريس الجهوية المتقدمة بالدستور نفسه (خطاب 9 مارس 2011)، مما يجعلها مكسبا يحظى بسمو وحصانة يضمنهما الدستور.

وإعمالا لذلك، فإن التأكيد، في الفقرة الأخيرة من فصلي الأول، على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، يسمح دستوريا بالسير إلى أبعد الحدود في إقرار هذه الجهوية المتقدمة، وفي نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات. وعلاوة على ذلك، فقد تم تخصيص بابي التاسع، المتألف من 12 فصلا، للجهات والجماعات الترابية الأخرى. وبمقتضى هذه الفصول صارت الجهات على وجه الخصوص، تنتخب مجالسها بالاقتراع العام المباشر (الفصل 135)، وغدت تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب (الفصل 143)، واكتسب رؤساؤها السلطة الكاملة في تنفيذ مداولات مجالسها (الفصل 138)، بدلا من الولاة والعمال (الفصل 101 من دستور 1996)، كما أن قواعد تدبير وتنظيم مجالس الجهات والجماعات الأخرى صار تحديدها يتم بموجب قانون تنظيمي (الفصل 146).

وهكذا، يتبين لك صحة ما قاله أحد الباحثين من كون المغرب "هو الدولة الوحيدة ضمن الربيع المغاربي الذي تجرأ عن الإعلان عن فصل عمودي للسلط"[(36)].

الأول : لقد تحدثت بإسهاب عن مكوناتك ومكنوناتك والتجديدات التي حملتها شكلا وجوهرا، لكنني سمعت بأنك التزمت الصمت بشأن العديد من القضايا، فقد ذكرت أن الحق في الحياة هو أول الحقوق لكل إنسان وأن القانون يحمي هذا الحق (الفصل 20)، لكنك لم تفصل في مصير عقوبة الإعدام، وأوجبت على قضاة النيابة العامة الالتزام بالتعليمات الكتابية القانونية الصادرة عن السلطة التي يتبعون لها (الفصل 110)، دون

أن تحدد هذه السلطة، بل وجعلت الاتفاقيات الدولية تسمو على التشريعات الوطنية في نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة (التصدير)، دون أن تبين ما المقصود بالقوانين الوطنية، ولا ما إذا كانت الاتفاقيات الدولية تندرج أو لا في "الكتلة الدستورية"، وأشرت إلى أن مشاريع القوانين التنظيمية تودع ....

الثاني : هذا يكفي. أحيانا (وأحيانا فقط) قد تكون عظمة الدستور في صمته، ألا يقال بأن الصمت حكمة ؟ فالصمت الذي التزمته بخصوص القضايا التي ذكرتها كان صمتا حميدا، فالدستور هو المنطلق، وهو المبتدأ ولكن ليس دائما هو المنتهى، لاسيما حين يتعلق الأمر بقضايا اجتماعية خلافية، لم يكن حان الوقت للحسم فيها. فالدستور سيرورة تساهم في صناعتها أيضا السلط والمؤسسات الدستورية : جلالة الملك[37]، البرلمان بأغلبيته ومعارضته، القضاء عموما ولاسيما القضاء الدستوري.

هل سمعت بما يسمى "الدستور غير المرئي" ؟

الأول : لا.

الثاني : الدستور غير المرئي، أو غير المنظور constitution invisible[38] هو مجموع اجتهادات المحاكم العليا والمحاكم الدستورية التي تمتلك القدرة على استكناه روح الدستور ومقاصده، وتفسير وتأويل ما أشكل وغمض في أحكامه، وسد ما قد يتخلله من ثغرات، بل وحتى تحويل الأحكام التي قد تبدو متعارضة إلى أحكام منسجمة متناغمة. والعديد من القضايا التي ذكرتها والتي لم تذكرها ربما أبدع لها القضاء، لاسيما القضاء الدستوري، أو سيبدع لها حلولا مناسبة[39]، فالقاضي قد يكون أحيانا أدرى بالدستور من الذين حرروا وصاغوا الدستور، تماما كما أن اللغويين والنحاة أدرى بقواعد اللغة من الشعراء أنفسهم، ألم يكن المتنبي ـ هذا الشاعر العظيم ـ يقول إن ابن جني ـ هذا اللغوي الكبير ـ أعرف بشعري مني ؟

الأول : لكني علمت أيضا أنك التزمت الصمت المطبق في مواضيع كان يستحب فيها الكلام، فقد أكدت أن الملك يعين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، دون أن تبين صراحة النهج الذي يتعين سلوكه في حال عجز الحزب الذي تصدر الانتخابات عن تشكيل الحكومة (الفصل 47)[40]، وأشرت إلى أنه بعد حل الملك للبرلمان أو أحد مجلسيه (وهو ما ينطبق أيضا على حل رئيس الحكومة لمجلس النواب) يتم انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف شهرين على الأكثر بعد تاريخ الحل (الفصل 97)، ورغم قصر هذه المدة، فإنك لم تبين ما العمل في حال نشوء ظرف وطني ملح، يستدعي وضع قانون معين دون إبطاء، تماما كما قد يحدث في الفترة التي تتولى فيها الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية[41].

الثاني : في هذه القضايا ربما كان الكلام مستحبا أكثر من الصمت، ومع ذلك فهذه القضايا لها أيضا حلول استنادا إلى باقي أحكام الدستور وروحه ومقاصده، فعدم ذكر الحل صراحة لا يعني بالضرورة، غياب الحل. وأذكرك هنا بالقاعدة العقلية التي أقرها علماء المنطق، التي مفادها أن "عدم الذكر ليس ذكرا للعدم"، فعدم ذكر الحل لا يعني أن هذا الحل معدوم، فقد يكون موجودا في ثنايا باقي أحكام الدستور، الذي يتعين دائما قراءته واستحضاره في نصه وروحه بكيفية شمولية، فالدساتير تنطوي أحيانا على لغة "مشفر "، يعرف البعض لاسيما القضاة، كيفية فكها.

هل ما زال في جعبتك أسئلة أخرى ؟

الأول : نعم، وقد يكون هذا هو سؤالي الأخير. هل أفهم من الحيثيات التي بسطتها بشأن الفوارق التي تميزك عني وعن من تبعني، أنك تعد قطيعة مع المسار الدستوري السابق للمملكة المغربية ؟

الثاني : صحيح أنني نهلت الكثير من المرجعية الدستورية الكونية، بقيمها ومبادئها ومؤسساتها والآليات الحديثة لاشتغالها، على اعتبار أن هنالك اليوم - لاسيما في مجال حقوق الإنسان - مرجعية دستورية، تعد بمثابة تراث إنساني مشترك، وهي مرجعية حدت ببعض فقهاء القانون إلى الحديث عن "دستور عالمي"، أو ما سماه الفقيه George Schelle بـ "القانون الدستوري العالمي"[42]. وإذا تعمقت في أقاليمي وأركاني، فستجد مكاسب الدستورانية الحديثة ماثلة فيها، بل وستجد بصمات دستورية فرنسية وإسبانية ويونانية ...، دون أن يعني ذلك أني ركنت إلى المحاكاة أو الانحباس في نموذج معين، لذلك ستلاحظ أن آثار دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي، التي كانت بارزة في مقتضياتك، أصابها كثير من الشحوب في أحكامي، وباختصار، فقد تعاملت مع الدستورانية الحديثة على أنها بستان، وليس معتقلا.

غير أنه، بالرغم من التجديد والتطوير والانفتاح الذي اتسمت به جل أحكامي، فأنا أظل حاملا، في جيناتي، لجزء من مكونات الشخصية الدستورية للمملكة المغربية، بتاريخها وثوابتها وكينونتها المتميزة. وعلى هذا المستوى، فأنا لا أمثل قطيعة مع الماضي (الذي كانت سادت فيه قواعد دستورية عرفية : الخلافة، البيعة، الشورى، أهل الحل والعقد، دور العلماء، استقلال القضاء، اللامركزية الاجتماعية...)، بل إني امتداد لك في الأسانيد الكبرى للقانون العام الإسلامي المبثوثة في ثناياك، والتي أجمل بعضها أمير الشعراء أحمد شوقي في بيت شعر واحد، بقوله :

الدين يسر والخلافة بيعة   والامر شورى والحقوق قضاء

وهل من سؤال آخر ؟

الأول : كلامك هذا يعد إيذانا بالوداع والفراق. وهو أمر يحزنني، لكني قبل وداعك، أعترف لك بأنك أقنعتني الآن بأنك بالفعل لست مراجعة خامسة لأحكامي،

فالتطورات التي أتيت بها ليست مجرد تغييرات كمية، شأن الدساتير الأربعة التي أعقبتني، أو المراجعات الأربع، كما يحلو لك القول، بل هي تغييرات كيفية.

يبدو أن جيناتك الدستورية تطورت في العديد من المجالات، فتبارك الله عليك وعلى من بادر إلى إطلاق مسار وضعك وهندس معالمك. وآمل أن ألقاك، في مؤتمر علمي قادم، لتحدثني عما فعلت بك الممارسة.

الثاني : أرجو ذلك، وأنا أيضا يحزنني فراقك، لكني سأتذكرك دائما باعتبارك الدستور الأول والدستور المؤسس.

الهوامش

(1) انظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي : N°71-(16 juillet 1971) 44 DC
وقرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 7 /97 بتاريخ 12 سبتمبر 1997 (إلى جانب قرارات أخرى)، الذي أعلن فيه المجلس : "إن المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءا لا يتجزأ منه، تتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شان أحكام الدستور نفسها". علما بأن الغرفة الدستورية المغربية، في أول مقرر لها صادر بتاريخ 31 دجنبر 1963، متعلق بالقانون الداخلي لمجلس النواب، كانت استندت في فحصها لدستورية أحد فصول هذا القانون الداخلي على تصدير الدستور، الذي سمته ب "فاتحة الدستور"، حيث اعتبرت أن الفصل المعني، فيه مخالفة "للمبدأ المنصوص عليه في فاتحة الدستور وهو أن المملكة المغربية دولة إسلامية".

(2) انظر الظهائر الشريفة الصادرة في 4 نوفمبر 1962 و9 يوليوز 1970 و17 فبراير 1972 و24 أغسطس 1992 و24 أغسطس 1996.

(3) انظر الظهائر الشريفة الصادرة في 14 دجنبر 1962 و31 يوليوز 1970 و10 مارس 1972 و9 أكتوبر 1992 و7 أكتوبر 1996.

(4) V. Bernabé Lopez Garcia : « Le Maroc et le printemps arabe dans un monde en plein changement », Paper IEMed, n°11, marzo 2012, p.14.

- Juan José Ruiz Ruiz : « La constitución marroquí de 2011 y el ensayo de la parlamentarizacion de la monarquía", Revista de Estudios Politicos, n°164, Madrid, abril-junio 2014, p. 37.

(5) محمد سعيد بناني : "دستور 2011، قراءة تركيبية من خلال بعض الصحف، 9 مارس 2011 – 1 يوليو 2011"، مكتبة دار السلام، الرباط 2012

(6) انظر بهذا الشأن : "الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، الرباط 2011، ص .34 -35.

وانظر البلاغات الصادرة عن هذه "الآلية" في ص. 396-401.

(7) شأن دساتير بعض دول أمريكا اللاتينية كالدستور البرازيلي. انظر، في هذا الشأن : محمد أشركي : دستورانية أمريكا اللاتينية: التوجهات والملامح الكبرى" الدورة 45 لأكاديمية المملكة المغربية المخصصة لموضوع "أمريكا اللاتينية، أفقا للتفكير" 24-26 أبريل 2018.

(8) انظر : "المعجم المفهرس لألفاظ الدستور" إصدار المجلس الدستوري، الرباط 2013

(9) V.Noelia Melero Aguilar y José Joaquim Fernández Alles : « Igualdad de género y desarrollo humano en Marruecos : Cuestiones pendientes tras la constitución de 2011" Revista de Estudios lnternacionales Mediterráneos n°13 (2012).

(10) Karl Loewenstein : "Teoría de la constitución" Ariel, Barcelona, 1986, p. 65.

(11) Peter Häberle y Héctor López Bofill : "Poesia y Derecho Constitucional, Una conversación", Centro de Estudios Constitucionales , Perú 2015, p. 11 y 22.

(12) David Melloni : "la Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », in Pouvoirs n.145 (2013), p.12.

(13) Karl Loewenstein : "Réflexions sur la valeur des constitutions dans une époque révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des constitutions », Revue Française de Sciences Politiques, n° 1, 1952, p.19-20.

يصنف هذا الفقيه الدساتير إلى ثلاث فئات : دساتير معيارية normatives، تتميز بكون قواعدها نافذة ويتم التقيد بها، ودساتير دلالية، sémantiques رغم أن أحكامها تطبق، إلا أنها لا تهدف إلا إلى التعبير عن بنيات سياسية قائمة، مما تكون معه عبارة عن تمرين لفظي، ودساتير اسمية nominales، التي ليست سوى إعلانات للمبادئ يرجى تحقيقها يوما ما.

(14) D. Melloni :op.cit. p.5.

(15) في المغرب - لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر : محمد أشركي : "الحداثة والهوية الدستورية أي علاقة"، الدورة 44 لأكاديمية المملكة المغربية (24-26 يناير 2017) حول موضوع : " من الحداثة إلى الحداثات " مطبوعات أكاديمية المملكة المغربية، سلسلة "الدورات" 2017، ص.12-89.

(16) Manuel Jiménez de Parga : « Los preámbulos de los estatutos no son retorica vacía » www.almendron.com/tribuna/los-preambulos-de-lo... (2006).

(17) Diego López Garrido y otros : « Nuevo derecho constitucional comparado », Tirant lo bianch, Valencia 2000, p. 169-170

(18) انظر أيضا : الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة : "ميثاق إصلاح منظومة العدالة" يوليو 2013 ص. 39-97.

(19) انظر قرار المجلس الدستوري رقم 16/992 بتاريخ 15 مارس 2012، بشأن القانون التنظيمي رقم 13/106 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.

(20) انظر : "الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي"، إصدار المجلس الدستوري، الرباط 2015، ص.52، 71-72 و136-137.

(21) D. Melloni :op.cit. P.7

(22) انظر مادة "قانون" في "المعجم المفهرس لألفاظ الدستور" : م.س.

(23) محمد أشركي : "المجال التنظيمي المستقل : شيء من الحقيقة وشيء من الوهم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 22 (يناير-مارس 1998) ص. 17-27.

(24) P. Avril : « le vote bloqué » R.D.P 1965, p. 399.

(25) أما بالنسبة لمجلس المستشارين، فإن هذا النصاب انتقل من ربع الأعضاء في دستور 1996، إلى أربعين عضوا في دستور 2011.

(26) انظر بهذا الشأن قرار المجلس الدستوري رقم 924 بتاريخ 22 أغسطس 2013 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس النواب.

(27) محمد اشركي : " الوزير الأول في النظام الدستوري المغربي "، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء 1984.

(28) انظر هذا الخطاب في " انبعاث أمة"، الجزء الثامن، ص. 338-333.

(29) انظر نص هذا الخطاب في عبد الحق المريني "لمحة تاريخية من الحركة الدستورية بالمملكة المغربية، 1906-2011"، المطبعة الملكية –الرباط 2011، ص. 100-105.

(30)- انظر مثلا : Juan José Ruiz Ruiz : op.cit

(31) Mathieu Touzeil-Divina : «France / Maroc : Deux constitutions formellement révisées et marketées… mais matériellement inchangées ?

In " la nouvelle constitution marocaine à l'épreuve de la pratique " , coordonnée par O.Bendourou, R. El Mossadak et M. Madani, Ed. La croisée des chemins, Casablanca 2014, p. 239-240.

(32) V. Diego López Garrido y otros : op.cit. p. 227 - 237.

(33) D. Melloni : op.cit. p.17.

(34) Interview du Feu Hassan II au "Club de presse du tiers-monde " du RFI, V .– Le Matin du 27-01-1983.

(35) انظر " ذاكرة ملك "، كتاب الشرق الأوسط، ص. 125.

(36) Mathieu Touzeil-Divina : op.cit p. 243

(37) انظر مثلا خطاب 17 يونيو 2011 الخاص بعرض مشروع الدستور على الاستفتاء، والذي أعلن فيه جلالته "... تمت دستره سمو الواثيق الدولية على التشريعات الوطنية، ومساواة الرجل والمرأة في الحقوق المدنية، وذلك في نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، المستمدة من الدين الإسلامي..."

(38) V. Laurence Bourgogue-Larsen : «Les origines de l'identité constitutionnelle» RGDIP, n°23 (2014) p. 487.

(39) انظر : المجلس الدستوري، " الجامع " م.س.

انظر أيضا : يحي حلوي : "المجلس الدستوري المغربي : دراسات وتعاليق، 1994-2017"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2017، و محمد الأعرج : التوجهات الكبرى للقضاء الدستوري المغربي، تعاليق على قرارات قضائية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط 2018.

(40) انظر : عبد اللطيف وهبي وحسن طارق : "الفصل 74" منشورات الحوار العمومي، فبراير 2017.

(41) انظر قرار المجلس الدستوري رقم 51/559 بشأن القانون التنظيمي رقم 31/056 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة (التعليق على المادة 73 منه).

(42) V. Mathieu Touzeil-Divina : op. cit. p. 239 -240.

التطور الدستوري بالمغرب :
تأملات أولية في مساره ورهاناته

السيد عبد الإله فونتير ابن ابراهيم

أستاذ التعليم العالي بجامعة محمد الخامس - الرباط

اسمحوا لي حضرات السيدات والسادة الحاضرين في هذه الندوة الكريمة، أن أعبر عن إحساس عميق بالسعادة الغامرة للمشاركة في أشغال هذه الندوة العلمية المنظمة في رحاب هذه الأكاديمية العامرة، مفخرة المغرب، ومعلمة علمية من معالمه البارزة، التي تعيش هذه الأيام زخما وإشعاعا متواصلا من أجل إحياء دورها في تنشيط الحياة الفكرية ببلادنا.

والإحساس بالسعادة يجد مبرره في عاملين اثنين :

أولهما : تنظيم أكاديمية المملكة لأول مرة في تاريخها خلال قرابة (4) عقود خلت لموضوع يتناول المسألة الدستورية بالمغرب، إذ لا نجد في الأعمال العلمية التي تم تنظيميها أو تلك كانت موضوع إصداراتها الخاصة، والتي جاوزت (160) عملا أكاديميا مرجعيا[1]، لا نجد في هذه الأعمال سوى موضوع واحد يتناول بالبحث والتحليل قضية "الهوية المغربية في ضوء محدداتها الدستورية"، ضمن سياق مشاركة الأكاديمية في تحليل مقتضيات الدستور الجديد الصادر سنة 2011[2].

ولذلك، فإن تناول موضوع التطور الدستوري بالمغرب، في هذا اللقاء العلمي المتميز، فيه من الدلالة والإشارة ما لا يخفى، عن انفتاح هذه المؤسسة العلمية والفكرية المرجعية ببلادنا على مختلف أشكال الطيف الفكري، من تيارات واتجاهات ومشارب متعددة، وعلى القضايا الفكرية والسياسية والدستورية الكبرى التي تشغل مساحة واسعة في اهتمامات الدولة والنخبة والمجتمع.

ثانيهما : العامل الثاني لسعادتي الغامرة، هو انفتاح الأكاديمية على جيل جديد من الباحثين، ونخبة جديدة من المفكرين من مشارب علمية مختلفة، وتوثيق أواصر التواصل معهم، من أجل فتح آفاق واعدة في مجالات الإنتاج العلمي الأكاديمي، وتطوير روح الثقافة العالمة بين النخب الصاعدة، وهو أمر محمود، وجهد مشكور ومطلوب، من أجل تطوير الممارسة الفكرية ببلادنا والارتقاء بها، وترسيخ هويته الثقافية والحضارية الممتدة عبر تاريخ عريق لقرون خلت.

واسمحوا لي في مستهل هذه المداخلة، أن أطرح السؤال الإشكالي التالي : أي مقاربة يمكن أن نتوسل بها لتناول موضوع التطور الدستوري بالمغرب ؟ وماهي المرجعيات التي يمكن اعتمادها منطلقا لملامسة مسارات هذا التطور ؟ وماهي الأدوات المنهجية الكفيلة بضمان قدر معقول من العلمية الهادفة في رصد معالم هذا التطور، سواء على مستوى النصوص الدستورية التي تم إصدارها خلال مختلف مراحل التطور الدستوري الذي شهدته بلادنا خلال قرابة سبعة عقود خلت، ما بين 1962[3] و2018، مع ما يستلزمه ذلك من استحضار للخلفيات التي شكلت مهادا تاريخيا لهذا التطور خلال الحقبة الفاصلة بين تاريخ استقلال البلاد في أواخر سنة 1955، وتاريخ صدور أول دستور للمملكة سنة 1962 ؟ بين النصوص الصادرة خلال هذه العقود السبعة الماضية، وبين سياقاتها التي مثلت حوافز دافعة للتحولات الدستورية والسياسية التي شهدتها بلادنا في مختلف مراحل تطورها الدستوري ؟

إن بعض عناصر الجواب على هذه الأسئلة، تكمن بداية في التأكيد على اعتقاد منهجي راسخ لدى المشتغلين في مجالات العلوم السياسية، والأنثروبولوجيا، والسوسيولوجيا السياسية، وهي حقول معرفية متقاطعة، يكمن في أن ظاهرة التطور في أنظمة الحكم وأشكال ممارسة السلطة، لا تتحكم فيها النصوص الدستورية المعيارية فقط، ولكن تحكمها أيضا وبقدر كبير، الوقائع والسياقات التي تمارس مؤسسات الحكم مهامها في إطارها.

إن التطور - في منطق المؤرخين - ظاهرة معقدة ومتعددة الأبعاد، وهو في نظر فقهاء السياسة وعلماء الدستور ظاهرة ليست معقدة وحسب، ولكنها ظاهرة تعكس صيرورة تمثل في كل مرحلة من مراحلها نتاجا للتفاعل الحاصل بين النصوص الدستورية المؤطرة لعمل مؤسسات الحكم، والسياقات التاريخية التي يتم في ضوء معطياتها تنزيل هذه النصوص وأجرأتها وتفعيلها، إن هناك تفاعلا عضويا بين القول الدستوري والفعل السياسي، وهذا التفاعل تختلف درجته - سلبا وإيجابا - كليا أو جزئيا، حسب كل مرحلة وكل سياق.

ومن هذا المنطلق، فإن تحليل مسيرة التطور الدستوري في المغرب، من خلال مجهر النظر النقدي، لا يمكن - من أجل التوصل إلى مخرجات مسوغة علميا - الاكتفاء بتحليل فقهي محض للنصوص، أو القيام بقراءة استعراضية لمضامينها فقط، بل لابد من الأخذ بعين الاعتبار حقائق الواقع والتاريخ، لاسيما في مجال يحكم طرفي العلاقة فيه منطق جدلي صرف، تتفاعل فيه مقتضيات النص بواقع الممارسة والتطبيق.

ومنذ البدء، لابد من التأكيد - استنادا إلى هذه المقاربة - على أن التطور الذي عرفته الحياة الدستورية المغربية خلال العقود الماضية من تاريخ المغرب المستقل، يشكل بمختلف مراحله ومساراته وتجلياته وأبعاده، ورهاناته وفرضيات مستقبله،

ظاهرة معقدة تتداخل في تشكلها عناصر وعوامل متعددة ومتنوعة، تبدو أحيانا متوافقة، وأحيانا أخرى متعارضة ومتناقضة، ولكنها في النهاية تشكل حقيقة تاريخية تعكس تفاعلا بين الأحداث السياسية التي عاشتها بلادنا، والنصوص الدستورية المؤطرة لعمل مؤسسات الحكم خلال كل مرحلة من مراحل هذا التطور، وانصهارا لمختلف العوامل الفاعلة في صنع الحدث، ليصبح واقعا معيشا وحقيقة قائمة.

إن رصد معالم التطور الدستوري في المغرب، لا يمكن أن ينهض به تحليل فقهي لمقتضيات نص الدستور، على الرغم من الأهمية البالغة لهذا التحليل، والحاجة الماسة إليه في تأطير وترشيد عمل المؤسسات، بل لابد من قراءة نقدية متعددة المرجعيات والأبعاد.

ذلك أن التطور الدستوري ليس موضوع اهتمام الفقه الدستوري والباحثين المتخصصين في تحليل المسألة الدستورية فحسب، بل قضية يتشاطر النظر فيها الفقيه الدستوري، والباحث القانوني، وعالم السياسة وعالم الاجتماع السياسي، ولكن أيضا، وفي المقام الأول، المؤرخون بمختلف مشاربهم وتخصصاتهم، سواء تعلق الأمر بالمختصين في التاريخ العام أو التاريخ السياسي أو التاريخ الاجتماعي، أو في حقول تاريخية فرعية أخرى.

وقبل أن أقدم بعض التأملات حول الأسئلة والقضايا الكبرى التي تمت معالجتها خلال مختلف مسارات التطور الدستوري ببلادنا، ورهاناته واستشرافاته المستقبلية، أود إبداء بعض الملاحظات بشأن واقع البحث في المسألة الدستورية ببلادنا، وحول المقاربات التي تناولت قضايا الدستور والحياة الدستورية بالدراسة والتحليل، سواء من قبل الباحثين المغاربة أو الأجانب، المتخصصين في المادة الدستورية، والذي تشكل أعمالهم العلمية قيمة مضافة في سوق البحث، أو من قبل المدعين، وعابري السبيل،

من الباحثين الموسميين الذين تبدو تدخلاتهم وأعمالهم أقرب إلى الارتسامات منها إلى أعمال علمية مؤصلة.

وفي هذا الإطار، نجد أن خارطة البحث تضم دراسات وأبحاثا، وفق مقاربات متفاوتة ومختلفة من حيث قيمتها العلمية، وتغيب فيها الروح العلمية المؤصلة من جهة، والمهنية العلمية اللازمة في مختلف مقاربات الدراسة والتحليل والنقد والاستشراف، ولعل ذلك راجع إلى أن أغلب الأبحاث إن لم نقل كلها، اجتهادات بحثية فردية محضة، تغيب عنها روح الفريق، ولا تؤطرها مختبرات أو مراكز أو مؤسسات متخصصة، على غرار ماهو تقليد علمي راسخ في معاهد البحث المتخصصة في بلدان أخرى، أو في مدارس ومؤسسات للبحث تابعة للجامعات العريقة في دول متقدمة.

والحاصل الذي يمكن رصده في أعمال البحث حول المسألة الدستورية بالمغرب، تتجزأ وتتنوع بين قصر النظر على تحليل وظيفة الفاعلين السياسيين، وأدوار مؤسسات الحكم في النهوض بأعباء السلطة، وبين البحث في قضايا دستورية بعينها، وبين الاكتفاء بالتحليل والتعليق الظرفي على بعض الأحداث الدستورية، إثر مراجعة دستورية أو حدث انتخابي، أو تشكيل حكومة أو طرح واقعة دستورية، أو متابعة لوقائع الحياة السياسية من خلال مواكبتها أو التعليق عليها.

وبالرجوع إلى أرشيف الأبحاث المنجزة حول المسألة الدستورية بالمغرب، نجد أن هذه الأبحاث ولاسيما المنجزة منها في الجامعات المغربية والأجنبية، أو تلك المنجزة في مختبرات ومراكز البحث الأجنبية، والتي عرفت تطورا كميا هائلا في العقود الثلاثة الأخيرة، ومقارنة مع ما سبق أن أنجزناه من دراسة حولها خلال التسعينات من القرن الماضي[4]، أن أغلبها أبحاث تتراوح – في تناولها لمسارات التطور الدستوري بالمغرب – بين معالجة لقضايا التاريخ الدستوري (أنظمة الحكم ومؤسساته)، والتي سعت إلى

تقديم جوانب من حفريات الفكر والممارسة الدستورية في التاريخ المغربي، وأبحاث تناولت أسس النظام الدستوري المغربي، سواء تعلق الأمر بالفلسفة السياسية المرجعية لنظام الحكم، أو تعلق الأمر برصد لحظات التداخل بين المجالين السياسي والديني في الفكر والممارسة الدستوريتين المغربيتين، أو من خلال البحث في بعض الظواهر التي شكلت فريدة من فرائد نظام الحكم بالمغرب، كظاهرة المخزن وامتداداتها في الممارسة السياسية والدستورية المغربية على سبيل المثال[5].

وثمة أبحاث تناولت دراسة الوثيقة الدستورية، ورصد مرجعياتها، من خلال البحث في حفريات التاريخ السياسي المغربي، وربط أصوله بالقانون العام الإسلامي، فضلا عن الدراسات التي تناولت المؤسسات الدستورية المركزية في النظام السياسي المغربي، المؤسسة الملكية والحكومة والبرلمان، كما تناولت تحليل العلاقات بين هذه المؤسسات، في حين أن عددا ضئيلا من الأبحاث قد عالجت موضوع العدالة الدستورية، وقضايا الفقه الدستوري، وكلها أبحاث تم إعدادها بالموازاة مع ما أنجزه الباحثون المؤرخون من أبحاث حول التاريخ السياسي والتاريخ الاجتماعي لظاهرة السلطة في المغرب، دون أن يكون هناك حوار أو تواصل علمي ومعرفي مؤسس بين الباحث الدستوري الأكثر تعلقا بالنص وآلياته، وبنظريات وتطبيقات علم السياسة، والباحث المؤرخ، الذي يشتغل على توصيف وتحليل الواقعة بكل تجلياتها وإسقاطاتها وتفاعلاتها، رغم تناولهما لنفس الموضوع.

ولذلك فإن ثمة أربع ملاحظات أساسية يمكن إبداؤها بشأن طبيعة البحث في المسألة الدستورية ببلادنا :

الملاحظة الأولى، التي يمكن إبداؤها هي أن البحث في قضية التطور الدستوري بالمغرب هو بحث متشعب الأبعاد والمناحي، إنه بحث في جزء كبير منه يهم تاريخ الأمة، ولا سبيل للإحاطة به إلا من خلال رؤية تتقاطع في تشكيلها مشارب فكرية

متعددة، ولا نستطيع الادعاء بأن المؤرخين وحدهم يملكون مفاتيح تحليلها، أو أن الدستوريين المتخصصين يمكنهم الإحاطة بكل جزئياتها وتفاصيلها.

إن رؤية علمية مبنية على منطق تكامل العلوم ولاسيما العلوم الاجتماعية، بالمفهوم الإبستيمولوجي الصرف، هي وحدها الكفيلة بتفادي القراءة المبتورة أو التجزيئية لظاهرة التطور الدستوري بالمغرب، الذي يتناوله كل ذي اهتمام علمي من زاويته. ولا أبتغي وأنا أثير هذه الملاحظة المنهجية، أن أثبط عزيمة الباحثين الدستوريين الذين يكتفون بقراءة النص بمعزل عن سياقه، لاسيما في المادة الدستورية، بل على العكس من ذلك، أريد التأكيد على أن قضية التطور الدستوري بالمغرب هي في جوهرها قضية تهم التاريخ الدستوري بامتياز، تستلزم رصد وتحليل وتقييم مسيرة نظام الحكم في البلاد، سواء من خلال النظر في الوثيقة الدستورية باستحضار سياقاتها المختلفة، أو من خلال استقراء الممارسة الدستورية التي توثقها وقائع التاريخ، وتشهد عليها حقائقه الثابتة. وهي قضية لا يمكن الإلمام بها - ونحن في رحاب هذه المؤسسة الأكاديمية العامرة -، إلا من خلال تقاطع معرفي بين مشارب فكرية متكاملة ومتنوعة.

الملاحظة الثانية، تكمن في أن الرجوع إلى أصول المسألة الدستورية بالمغرب، يعد أمرا حيويا وهاما وحاسما، في فهم بنية النظام السياسي المغربي ومؤطراته الدستورية، واستيعاب التطورات التي عرفها منذ كتابة أول وثيقة دستورية إلى اليوم، إنه أمر حيوي من أجل الفهم العميق لأسس بناء الدولة، وثوابت السياسة الوطنية، ومرجعيات شرعية السلطة وقواعد ممارستها.

الملاحظة الثالثة، تتجلى في استحضار العوامل الأساسية الكبرى التي شكلت خلال مسارات التطور الدستوري ببلادنا، ولاتزال تشكل مرتكزات بنية النظام الدستوري المغربي بمختلف مكوناته، والمتمثلة في التاريخ بكل حمولاته ووقائعه، والدين

الإسلامي، بمرجعياته وتطبيقاته التي قامت على أساسها إمارة المؤمنين بالمغرب، والوثيقة الدستورية التي زاوجت بين تكريس الأصول التاريخية والدينية للنظام السياسي، وآليات الحكم الدستوري الحديث وفق مرجعياته الغربية وقيمه الليبرالية، التي تم استلهامه أو الاستئناس بها وفق منطق التكيف المتدرج، والانفتاح المتواصل والمستمر دون إفراط في الثوابت التاريخية والدينية، والاستعانة بآليات الحكم الغربية، بدرجات موزونة تلائم خصوصية كل مرحلة من مراحل التطور الذي تعيشه الحياة السياسية ببلادنا.

الملاحظة الرابعة والأخيرة، تهم فهمنا ودرجة استيعابنا للوثيقة المرجعية التي تأسس التطور الدستوري على أساسها، ألا وهي الدستور بمختلف حمولاته الدلالية النصية وأبعاده التطبيقية.

إن الدستور ليس وثيقة تتضمن قواعد لتدبير آليات للحكم فقط[6]، وتأطير عمل المؤسسات، ورسم إطار للعلاقة العضوية والوظيفية القائمة بينها، وتحديد طرائق ممارسة السلطة فقط، بل إنه وثيقة تعكس توازن أو توافقات، وهندسة لتصور عام متكامل لنظام الحكم، إنه تكريس لاختيارات فلسفية وسياسية، ومفاهيم ورؤى إيديولوجية، وقيم ثقافية وإجتماعية وإقتصادية، إنه بعبارة صغيرة، يعكس روح الضمير الجمعي للأمة المحكومة به، الخاضعة لمبادئه وقواعده وآلياته، دونما إغفال لسياق وضعه، أو إغفال للعوامل والأسباب الداعية لتبني تلك الاختيارات، الخاضعة بحكم منطق الصيرورة التاريخية للتطوير والتطور المستمر.

وفي الوقت نفسه، يجب التأكيد على أن الدستور والممارسة الدستورية أمران متلازمان، إذ لا مصداقية للنص دون تفعيل حقيقي له في واقع الممارسة، ولا شرعية لأي ممارسة دون سند لها في أحكام الدستور، بشكل مباشر وصريح أو بشكل ضمني

غير مباشر، وبعبارة أخرى، إن هناك تلازم بين النص والممارسة في تقييم أي نظام للحكم، ولا يجوز في اعتقادنا الحديث عن أي تطور دستوري، دون الحديث عن التطور السياسي، إنهما أمران متلازمان.

إن الهدف من هذا التأكيد هو بالأساس إثارة الانتباه إلى أن أي تحليل فقهي لأحكام الدستور، سيظل مبتورا وغير مكتمل، إذا لم يتم ربطه بسياقه وأسباب نزوله. ولعل الحاجة ماسة لذلك، وهي أكثر إلحاحا بالنسبة لكل معالجة نقدية للمسألة الدستورية بالمغرب.

وفي هذا الإطار، فإن التطور الدستوري ببلادنا قد أسهمت في تشكيل مختلف مساراته تفاعلات معقدة ومتداخلة، وكان نتاجا وحصيلة لفعل التأثير والتأثر الذي مارسته الأحداث والوقائع والسلوكات والمواقف لمختلف الفاعلين في الحقل السياسي، والتي أصبحت اليوم جزءا من ذاكرتنا الجماعية وحلقة من حلقات تاريخنا الوطني[7].

فما هي أهم القضايا المركزية الكبرى في تاريخ الحياة الدستورية ببلادنا ؟ وما هي أهم مسارات هذا التطور الذي شهدته حلقات هذا التاريخ ؟ وما هي أهم رهاناته من أجل بناء مستقبل نظام سياسي ودستوري قوي ومستقر، محكوم بثوابت ومرجعيات ضاربة في أعماق التاريخ، ومتفاعل مع القيم الإنسانية المشتركة بين المجتمعات المعاصرة، من خلال انفتاحه على آليات أنظمة الحكم الحديثة، وآليات التطور الديمقراطي لمختلف أشكال ممارسة السلطة، باعتبار ذلك رهانا وصيرورة تاريخية مستمرة في تاريخ الدول والمجتمعات ؟

أولا، الأسئلة والقضايا الكبرى

يمكن بصيغة تركيبية جامعة، حصر أهم الأسئلة والقضايا التي شغلت مساحة واسعة في تاريخ التطور الدستوري بالمغرب، وتناولتها أقلام المؤرخين والباحثين

الدستوريين بالنقد والتحليل في أربعة قضايا جوهرية ومركزية :

القضية الأولى، وتتمثل في إشكالية تحديد الأسس التي يجب اعتمادها من أجل بناء الدولة الوطنية غداة حصول البلاد على الاستقلال.

القضية الثانية، وتكمن في إشكالية الصراع على الحكم وتنازع المشروعيات، وآليات ممارسة السلطة.

القضية الثالثة، وتتجسد في إشكالية تدبير الفضاء السياسي الوطني، والمساحة التي يجب أن يتحرك في حدودها كل فاعل سياسي من موقعه، وتدبير التعددية والمذهبيات السياسية لجميع الفرقاء والفاعلين بمختلف أطيافهم وتياراتهم وانتماءاتهم، بكل تجلياتها وتطبيقاتها في الفضاء العام، وداخل مؤسسات الحكم، ومؤسسات التمثيل الشعبي، وداخل دوائر الحكم والقرار.

القضية الرابعة، وتتعلق بصفة رئيسة بإشكالية توزيع السلطة داخل الهندسة الدستورية من جهة، وفي واقع الممارسة الدستورية والسياسية من جهة أخرى.

وقبل أن نقدم أهم المظاهر الأساسية لهذا التطور، لابد – استنادا إلى وقائع التاريخ ونصوص الدستور – أن نميز بين حقبتين اثنتين في تاريخ حياتنا الدستورية، كل حقبة منهما شكلت أو تشكل مسارا متميزا له منطقه وخصائصه، على الرغم من وجود قواسم مشتركة بينهما :

الحقبة الأولى، هي الحقبة الفاصلة بين صدور أول دستور للمملكة سنة 1962، ووفاة المغفور له الحسن الثاني سنة 1999، وهي حقبة كان مسار التطور الدستوري خلالها مسار تأسيس وتدبير للاختلاف.

الحقبة الثانية، وهي الفترة الفاصلة بين تولي الملك محمد السادس لعرش المغرب سنة 1999، وصدور دستور جديد سنة 2011، وهي فترة مستمرة إلى اليوم، نستطيع اعتبارها حقبة لا تزال معالمها في طور التشكل والبناء، في إطار منطق الصيرورة التاريخية الذي يحكم حياة الأنظمة السياسية في تاريخ الدول والمجتمعات.

وفي هذه الحقبة، تميز مسار التطور الدستوري خلالها، بجملة من الخصائص، جعلت منه مسار انفتاح وتطوير من جهة وتدبير للتحول من جهة أخرى.

وكلا الحقبتين - على الرغم من مسارهما المختلف - يشكلان حقبتين زمنيتين تنتميان لتاريخ واحد في مسيرة التطور الدستوري بالمغرب، إن بينهما خيوط رابطة وثيقة، تعكس امتدادا في الثوابت التي قام عليها النظام الدستوري المغربي منذ أول دستور مكتوب سنة 1962، ويقوم عليها اليوم الدستور الصادر سنة 2011، وفضلا عن ذلك، هما حقبتان يحكمهما منطق الاستمرارية، وروح التجديد المتدرج بحذر شديد، وروح التفاعل مع المحيط ومع المتغيرات الوطنية والدولية، وكذا روح الاستماتة في مواجهة الإكراهات والمقاومات التي تريد المساس بجوهر السلطة، وثوابت الحكم. فما هي الخصائص التي ميزت مسار كل حقبة على حدة ؟

الحقبة الأولى : حقبة التأسيس وتدبير الاختلاف

دون الرجوع إلى فترة الحقبة الاستعمارية التي عاشها المغرب في ظل نظام الحماية، خلال الفترة المتراوحة ما بين 1912 إلى 1956، والتي دامت أربعة عقود ونصف، وما سبقها من وقائع وإرهاصات مهدت لتوطين هذا النظام، بكيفية أفقدت البلاد سيادتها، ودون خوض النقاش الفقهي حول نظرية السيادة المشتركة إبان فترة الحماية، التي أصل لها ودافع عنها الفقه القانوني الاستعماري، الذي كان في أغلبه فقها تبريريا يقدم تحليلاته تحت الطلب، يمكن القول بأن أهم درس يمكن استخلاصه من

فترة الحقبة الاستعمارية، ويشكل خلفية مرجعية لمستقبل النظام السياسي المغربي، الذي ستتم إقامته بعد الاستقلال، هو أولا، بقاء المؤسسة الملكية فاعلا أساسيا في تاريخ النظام السياسي المغربي، على الرغم مما تقلص من سلطاتها، وما واجهته من إكراهات في علاقتها بسلطات الحماية، وهو ثانيا، التماسك والتوافق والدعم المتبادل الذي حصل بين هذه المؤسسة، وقيادات الحركة الوطنية خلال فترة الحماية فيما يخص مطلب الاستقلال.

ولذلك، فإن الفترة الانتقالية الفاصلة ما بين 1956، تاريخ الاعتراف الرسمي باستقلال المغرب، و1962 تاريخ صدور أول دستور للمملكة، ستشكل في التاريخ الدستوري الوطني مرحلة حاسمة بشأن إقرار المبادئ التي سيقوم نظام الحكم على أساسها في دولة الاستقلال. وبعبارة أخرى، فإنه خلال هذه الفترة، سيتم اتخاذ القرارات الكبرى بشأن الأسس التي أقيم النظام السياسي المغربي عليها لاحقا، والتي ستكرسها أول وثيقة دستورية للمملكة.

صحيح، لقد تحول التوافق الذي كان حاصلا بين بعض زعماء الحركة الوطنية والمؤسسة الملكية، حول مطلب الاستقلال، إلى توتر في العلاقة بينهما، بشأن النموذج السياسي الواجب اعتماده في بناء نظام الحكم، والآليات التي يجب اعتمادها، والأدوار التي ينبغي أن ينهض بها كل طرف من الأطراف داخل منظومة الحكم ومؤسساته.

وقد كانت المؤسسة الملكية صاحبة القرار الفعلي خلال هذه الفترة، سواء من خلال الحلول محل سلطات الحماية في ممارسة الأعمال السيادية، أو إقامة إدارات الدولة، أو من خلال القرارات الكبرى التي اتخذتها وأسهمت في بعضها القوى السياسية، والتي همت إقامة عدة مؤسسات وطنية استراتيجية لتأطير الاقتصاد الوطني، ومختلف مجالات الحياة العامة، ولئن ظلت العلاقة القائمة بين المؤسسة الملكية وبعض رموز

الحركة الوطنية، التي ستتحول إلى حركة معارضة، محكومة بنوازع التوتر أحيانا، والتوافق أحيانا أخرى، فإن ذلك لم يحل خلال قرابة أربعة عقود من التاريخ الدستوري المغربي، دون بناء نموذج لدستورانية مغربية على المقاس، بمواصفات جمعت بين التقليد العميق والتحديث المتدرج، يمكن رسم أهم معالمها في أربعة مظاهر أساسية :

أولا، تكريس مركزية الفاعل الأساسي الأول في الحياة الدستورية والسياسية المغربية، المؤسسة الملكية، وتقوية شرعيتها التاريخية والدينية والدستورية والشعبية؛

ثانيا، تأسيس دستورانية مغربية، قوامها نظام سياسي ملكي متميز عن باقي أنظمة الحكم في المشرق والمغرب، هو مزيج من الحكم الرئاسي والبرلمانية المعقلنة، يجمع بين تقاليد الحكم السلطانية والأعراف التاريخية المتواترة ذات الامتداد التاريخي العميق، وبين اقتباس مضامين القاعدة الدستورية المغربية، المنظمة لشكليات العلاقة القائمة بين أجهزة السلطة، والراسمة لحدود المساحة التي ينبغي أن تتحرك داخلها كل مؤسسة من المؤسسات السياسية والدستورية في الدولة ؛

ثالثا، التدرج في مسار الإصلاحات الدستورية، التي عرفتها الدستورانية المغربية بمختلف تطبيقاتها في النظام السياسي، سواء على مستوى المراجعات الدستورية التي عرفها نص الدستور، أو على مستوى ترصيد المكاسب وترسيخ المكتسبات، ولاسيما تلك التي تم إقرارها في تسعينيات القرن الماضي، بعد أن عرف النظام السياسي المغربي نقلة نوعية في مسار المصالحة والانفتاح، والانخراط في المنظومة الحقوقية الكونية بمختلف أجيالها ومجالاتها[8].

إن قاعدة التدرج في الإصلاح، أصبحت ثابتا رئيسيا من ثوابت الدستورانية المغربية[9]، وخاصية أساسية من خصائصها.

ولذلك سيجد المتأمل في كل المراجعات الدستورية نزوعا ملحوظا نحو التحديث المتدرج لبنية النظام السياسي، وفق جرعات مدروسة، تهم تارة مراجعة صلاحيات المؤسسات الحاكمة، أو إقرار آليات دستورية أخرى لتطوير عمل المؤسسات أو وضع قواعد جديدة لتأطيرها، دون المساس بجوهر وثوابت نظام الحكم أو المساس بها [(10)].

رابعا، المقاربة المعتمدة لإقرار الإصلاحات الدستورية، والقائمة على منهجية التواصل بين المؤسسة الملكية صاحبة القرار، وبين النخبة السياسية المؤطرة حزبيا، التي تتولى تقديم مطالب الإصلاح.

إن هذه المقاربة كرست خلال هذه الحقبة عرفا متواترا، يقوم على حصر المبادرة في مراجعة الدستور على المؤسسة الملكية فيما يشبه ترسيخا لممارسة السلطة التأسيسية من جانب واحد، ولكنها ممارسة لم تغفل التواصل المستمر وأحيانا الاستباقي مع مطالب النخبة السياسية في إصلاح الدستور، وإن وفق أسبقيات واقتراحات وحلول محددة.

خامسا، قدرة المؤسسة الملكية خلال هذه الحقبة، على بناء نموذج للتوافق الوطني في تاريخ الإصلاحات الدستورية، ليس على مستوى النص فحسب، ولكن على مستوى حركية النظام السياسي ككل، ويشهد التاريخ أن المغفور له الملك الحسن الثاني، والقوى السياسية في حقبة نهاية القرن العشرين، استطاعت بناء هذا النموذج من التوافق التاريخي، كحلقة من حلقات تجسير الفجوة بين المؤسسة الملكية والمعارضة اليسارية[(11)].

سادسا، محدودية الآثار المترتبة على منظومة الإصلاحات الدستورية بالنسبة لعمل مؤسسات الحكم التمثيلية، وعلى الخصوص الحكومة والبرلمان، فيما يخص ممارسة مهامهما الدستورية، واضطلاعهما بالأدوار التي ينهضان بها ضمن الهندسة الدستورية.

لقد ظلت هاتان المؤسستان غير قادرتين على إبراز البعد الديمقراطي في عمل المؤسسات التمثيلية، الذي كرسته جملة من القواعد الدستورية، وبقيتا عاجزتين بفعل عوامل متعددة، عن ممارسة الفعل الديمقراطي المؤثر في حياة المؤسسات.

صحيح أن المؤسسة الملكية تحظى لدى المغاربة بمكانة خاصة، وشرعية تاريخية ودينية ودستورية وشعبية، تؤهلها للقيام بأدوار مركزية في تأطير وتوجيه عمل المؤسسات، ولكن ممارسة السلطة التنفيذية ومسؤولية التدبير الديمقراطي للشأن العام، يستلزم على غرار ماهو معمول به في الديمقراطية الليبرالية المعاصرة، ممارسة الحكومة والبرلمان لصلاحياتهما الدستورية بكيفية فعلية[12]، تتكامل مع الأدوار التي تنهض بها المؤسسة الملكية.

إن هذه الحقبة من خلال المظاهر التي ذكرنا أهمها، بكيفية أقرب إلى الاختزال، بقدر ما شكلت في تاريخنا الدستوري المعاصر، حقبة تأسيس لحياة دستورية مستقرة، بقدر ما كانت حقبة لتدبير الاختلاف بامتياز، بين أجهزة الحكم والنخبة السياسية الحزبية، ولكن الملاحظ أيضا أن هذا الاختلاف على الرغم من ثمنه الباهظ في حياة المجتمع والدولة، كان اختلافا من أجل البناء، وكان اختلافا بروح التوافق في نهاية المطاف، لم يحل دون تحقيق إضافات نوعية في مسيرة التطور الدستوري ببلادنا، مما مهد الطريق سالكا للدخول في حقبة جديدة من تاريخنا الدستوري، هي حقبة التطوير الديمقراطي وتدبير التحول.

الحقبة الثانية : التطوير الديمقراطي وتدبير التحول

لقد اتسمت هذه الحقبة التي تمتد منذ 1999، تاريخ تسلم جلالة الملك محمد السادس مقاليد الحكم واعتلاء عرش البلاد إلى اليوم، أي قرابة عقدين من الزمن، بخاصيتين اثنتين :

الخاصية الأولى، وتجسدها مقاربة جديدة ومغايرة للحقبة السابقة في تدبير شؤون الحكم، تهدف إلى بناء نموذج جديد، يقوم على درجة عالية من الانفتاح، وهو ما جسدته منظومة من الإصلاحات الهيكلية التي عرفتها البلاد، همت بالدرجة الأولى على الصعيد الدستوري، الإصلاحات الحقوقية، وإعادة هيكلة الحقل الديني، ودعم وتقوية هياكل الاقتصاد الوطني، من خلال مشاريع استراتيجية تنموية كبرى، وصياغة نموذج جديد للتنمية البشرية والاجتماعية، وغيرها من الإصلاحات المواكبة.

وقد كرس هذا النموذج تطورا نوعيا في مسار التنمية الوطنية بمختلف تجلياتها، وشكل برنامجا من الإصلاحات المهيكلة والاستراتيجية في عمل الدولة ومؤسسات الحكم، واكبه منذ البدء، الإعلان عن مفهوم جديد للسلطة في التصور الملكي، يقوم على إعادة صياغة العلاقة القائمة بين الدولة والمواطن.

الخاصية الثانية، وتتمثل في التطور النوعي في مسار الحياة الدستورية، نستطيع القول بأنه قد شكل انتقالا فعليا - على مستوى النص الدستوري - من نظام سياسي قوامه ملكية دستورية، حصل التوافق والإجماع - في نهاية المطاف - بشأنها خلال عقود الحقبة الأولى، إلى نظام سياسي مركزه الأساس ملكية دستورية، تقوم على ترسيخ الاختيار الديمقراطي في منظومة الحكم كثابت من الثوابت التي تقوم عليها هذه المنظومة.

وإن تحليل معطيات هذه الحقبة والتأمل في مسارها، وهي حقبة لاتزال في صيرورة دائمة، تتفاعل في تشكيلها أحداث ومستجدات، يبقى رهينا بضرورة استحضار معطيين رئيسيين في تاريخنا الدستوري :

المعطى الأول، يتمثل في المتغيرات الدولية ومعطيات المحيط الإقليمي والتحولات التي يعرفها الفضاء العمومي الوطني، وما تمارسه هذه المتغيرات والمعطيات على أداء مؤسسات الحكم وتوجهاتها من تأثير، يجعلها مجبرة على التفاعل معها، بكيفية من الكيفيات، وفق مقتضيات الظرف ومستلزماته.

المعطى الثاني، يجسده الحدث الدستوري لسنة 2011، من خلال إصدار دستور جديد للمملكة، لم يعد نسخة من المراجعات الدستورية السابقة، ولكنه وثيقة دستورية عكست من خلال مقتضياتها الجديدة، برنامجا دستوريا وسياسيا استراتيجيا، يؤطر عمل مؤسسات الحكم وفق تصور جديد وآليات جديدة.

ولئن كانت هذه المداخلة لا تروم تقديم قراءة فقهية لبيان المستجدات التي تضمنها الدستور الجديد، فإن الإشارة لازمة إلى أن أهم مقتضياته قد زاوجت بقدر كبير من الانفتاح، بين الحفاظ على مركزية المؤسسة الملكية ضمن النسق العام للنظام السياسي، مع بعض التغيرات التي همت بعض الوظائف والأدوار التي تنهض بها، وبين تقوية نسبية لمؤسسات الحكم التمثيلية، الحكومة والبرلمان، على قاعدة ترسيخ الاختيار الديمقراطي، من خلال توسيع نطاق مهامها، وصلاحياتها الدستورية[13].

إن دستور 2011، الذي كتب بأقلام مغربية، ومن قبل نخبة من الطاقات الفكرية المغربية تحت إشراف ملكي، وبتوافق مع الفرقاء السياسيين، شكل دون منازع نقلة نوعية في مسار التطور الدستوري بالمغرب، لاسيما من خلال التأسيس لمبادئ دستورية جديدة، داعمة للاختيار الديمقراطي، بما فيها توسيع دائرة الحقوق والحريات وتكريس التعددية، ليس فقط السياسية والنقابية، ولكن أيضا اللغوية والثقافية والفكرية، العاكسة لكل مكونات الهوية الوطنية بمختلف روافدها وأطيافها واتجاهاتها، فضلا عن الإقرار الدستوري لأول مرة بالمهام الاجتماعية للدولة والتزاماتها، في تنفيذ هذه المهام، علاوة على تأسيس آليات لممارسة أشكال جديدة من الديمقراطية الاجتماعية والتشاركية إلى جانب الديمقراطية التمثيلية التي تجسدها مؤسسات الحكم التقليدية.

ولقد تميزت هذه الوثيقة – ضمن هذا السياق – بإحداث جيل جديد من المؤسسات الدستورية، كآليات لتفعيل روح الدستور الجديد، المبني على توسيع قاعدة المشاركة في تدبير الحكم، عبر مؤسسات مرافقة ومواكبة لعمل مؤسسات الحكم التقليدية.

كما عرفت الدستورانية المغربية من خلال هذه الوثيقة نقلة جديدة في مسار تطورها المتدرج، لاسيما من خلال الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وإقرار صلاحيات جديدة لمؤسسة القضاء الدستوري التي أصبحت محكمة دستورية كاملة الصلاحيات، بما فيها صلاحية الدفع بعدم دستورية القوانين، التي تعتبر تمرينا ديمقراطيا مهما في حياة المواطنين من أجل إسهامهم في حماية الدستور، وحماية حقوقهم وحرياتهم.

إن المشهد المؤسسي والآليات التي أقرتها الوثيقة الدستورية الجديدة، قد قدمت جوابا لقائمة من الإشكالات الدستورية، واستجابة لعدد من المطالب المجتمعية، ولكنها ككل الوثائق الدستورية، رهينة بإجراءات تفعيلها في حياة المجتمع والدولة والمؤسسات.

لذا، إذا كانت الحقبة الأولى من تاريخ التطور الدستوري بالمغرب، حقبة تأسيسية، تم تدبير الاختلاف خلال مختلف مراحلها، وتمت إقامة دولة وطنية مستقرة، على الرغم من كل الإكراهات، فإن الحقبة التي نعيشها اليوم، والتي قاربت المرحلة الأولى منها، عقدين من الزمن، تشكل حقبة للتطوير الديمقراطي لمؤسسات الحكم، وحقبة لتدبير التحول بدل تدبير الاختلاف.

التحول في تاريخ النظام الدستوري المغربي، من أجل الاستمرار في تنزيل منظومة الإصلاحات الدستورية الجديدة، بما يقتضيه ذلك من التنقيح والمراجعة المستمرين لهذه المنظومة، بما في ذلك مراجعة الدستور نفسه، لأن الأهم في كل ذلك هو روح الإصلاح، والغاية المتوخاة منه.

إن ثمة رهانات كبرى يتعين استحضارها من أجل بناء مستقبل نظام سياسي قوي ومستقر ببلادنا. وأهم هذه الرهانات :

أولا، ترصيد المكاسب الديمقراطية التي جاء بها الدستور، وترسيخ المكتسبات المحققة خلال العقود السبعة الماضية من الممارسة الدستورية.

ثانيا، ترسيخ البعد الحقوقي في المنظومة القانونية الوطنية، وفي ممارسة وعمل مؤسسات وأجهزة الحكم والدولة بكيفية فعلية.

ثالثا، الضرورة الملحة لإعادة هيكلة المشهد السياسي، بطريقة طوعية، تساهم في رسم معالمه، الدولة والنخبة الحزبية والنخب الثقافية والفكرية، وفق آليات تعاقد وطني جديد متشاور بشأنه، قوامه أن السياسة ليست شأنا حزبيا فقط، أو شأنا للدولة فقط، ولكنها شأن مشترك بين سائر مكونات المجتمع وفعالياته الحية، وأنها أساس المواطنة، التي لا تقف عند حدود الانتماء إلى الوطن، ولكنها إلتزام بالإسهام في حل قضاياه، ومشاركة في صنع مستقبله.

رابعا، الدفع بمسلسل التطوير الديمقراطي للنظام السياسي الذي يشكل عنوان هذه الحقبة من تاريخنا الدستوري، والذي قامت فيه المؤسسة الملكية بدور مركزي ومحوري وحيوي، وذلك من خلال الاستمرار في تقديم مبادرات وطنية متوازنة وعقلانية، لتكريس الثقة في المؤسسات، وتفعيل دورها على أرض الواقع، ترسيخا لمصداقية الإصلاحات التي تعرفها البلاد.

خامسا، رهان الحفاظ على استقرار البلاد، الذي يشكل أمانة ومسؤولية وطنية، فالدستور وسيلة لا غاية، إذ الغاية هي ضمان استمرار العيش المشترك، في ظل القيم التي قام المجتمع على أساسها.

إن عملية التطوير الديمقراطي لمختلف أنظمة الحكم، عملية ممتدة في الزمان، محكومة بإكراهات الوقت، وتقلبات المحيط وتفاعلاته، ورهينة بمستوى استجابة مختلف الفاعلين المشاركين في العملية الديمقراطية، وانخراطهم الفعلي في مسلسل إنجاحها.

لذا، فإن آفاق التطور الدستوري ببلادنا رهين بتدبير عقلاني ومتفتح للتحولات الجارية، على صعيد المجتمع والدولة والمؤسسات، حفاظا على المكتسبات التي تم

تحقيقها وترصيدا لها، وهو ما يفرض التوافق مسبقا على آليات لتدبير هذا التحول، وفق قاعدة المقاصد المشتركة، من أجل بناء مستقبل البلاد، ومستقبل النظام السياسي الذي تشكل الملكية الدستورية الجامعة عنوانه الرئيس.

الهوامش

(1) صدرت هذه الأعمال الأكاديمية خلال الفترة المتراوحة ما بين 1980 و2018، ضمن ست سلسلات من الإصدارات، هي على التوالي: سلسلة الدورات، سلسلة التراث، سلسلة تاريخ المغرب، سلسلة المعاجم، سلسلة الندوات والمحاضرات، وسلسلة مجلة الأكاديمية.

(2) ضمن إصدارات الأكاديمية، سلسلة ندوات ومحاضرات، الرباط، أكتوبر 2012.

(3) كان أول دستور للمملكة قد صدر في 17 من رجب 1382 (14 دجنبر 1962)، ثم تلته بعد ذلك دساتير أخرى ما بين 1962 و2011، هي أقرب إلى مراجعات دستورية منها إلى دساتير جديدة، باستثناء الدستور الأخير الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الذي تميز عن باقي الدساتير الصادرة في 31 يوليوز 1970، و10 مارس 1972، و9 أكتوبر 1992، و7 أكتوبر 1996، بتغيرات جوهرية في كثير من فصوله، همت إضافة مبادئ وقواعد جديدة، وإحداث مؤسسات دستورية جديدة، وقد بلغت فصوله مائة وثمانين فصلا، في حين أن الدساتير السابقة لم تتجاوز فصولها مائة وعشرة فصول.

(4) عدة دراسات مغربية وأجنبية أعدت حول ظاهرة المخزن في النظام السياسي المغربي، خلال العقود الأخيرة بخلفيات علمية مختلفة، من آخرها الدراسة التي أنجزها محمد جاسور حول "مؤسسة المخزن في تاريخ المغرب، سلسلة أبحاث"، إصدار مؤسسة الملك عبد العزيز آل سعود، الدار البيضاء، 2011.

(5) عبد الإله فونتير ابن ابراهيم، الحياة الدستورية من خلال أبحاث الجامعيين المغاربة، ضمن أعمال ندوة 30 سنة من الحياة الدستورية، إصدار مجلة كلية الحقوق، الدار البيضاء، 1993.

(6) Voir Mustapha Sehimi, "la notion de la constitution," mémoire de DES, Faculté de Droit, Rabat,1984.

(7) انظر الفصل العاشر بعنوان "المغرب المستقل" من المؤلف الجماعي "تاريخ المغرب" تحيين وتركيب وإشراف وتقديم محمد القبلي، ضمن منشورات المعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، ص. 617 ومايليها.

(8) توسم فترة التسعينات من القرن الماضي، بفترة انفتاح النظام السياسي المغربي، جراء القرارات الاستراتيجية الكبرى في تاريخ المغرب التي اتخذها المرحوم الملك الحسن الثاني، لاسيما في مجال الحقوق والحريات، والتي شكلت منطلقا للانخراط الفعلي للمغرب لاحقا في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان.

(9) نستعمل مصطلح الدستورانية المغربية، مع شيء من التجاوز، بالنظر للحمولة الدلالية للمصطلح في أدبيات الفقه الدستوري المعاصر، والتي تؤشر على وجود مذهبية مرجعية، تؤطر بناء ومكونات المنظومة الدستورية في الدولة.

(10) لقد بقيت ثوابت النظام السياسي والدستوري المغربي قائمة، لم يمسها أي تغيير طيلة مختلف المراجعات الدستورية، باستثناء الدستور الأخير لسنة 2011، الذي جعل الاختيار الديمقراطي، ضمن الثوابت الجامعة للأمة، وهو أمر له دلالته وقيمته التاريخية المشهودة على مستوى النص الدستوري، يمثل نقلة نوعية في مسار النظام ودرجة انفتاحه وتطوره.

(11) لقد انبثق عن هذا التوافق التاريخي بين المؤسسة الملكية والمعارضة اليسارية، انخراط هذه الأخيرة ومشاركتها في مسلسل تحمل أعباء الحكم، والذي جسده تشكيل حكومة التناوب التوافقي سنة 1998 بقيادة ذ. عبد الرحمان اليوسفي.

(12) Voir Georges Burdeau, La démocratie, Editions du seuil, Paris,1956, p. 20 - 21.

(13) يبدو ذلك جليا من خلال قراءة فاحصة للمقتضيات الجديدة في الدستور، مع الإشارة إلى أن وظائف المؤسسة الملكية بقيت قائمة، سواء منها الصلاحيات الدستورية، أو الوظائف الدينية، أو المهام التحكيمية، أو العلاقة القائمة بين هذه المؤسسة وباقي المؤسسات الدستورية الأخرى.

تطور مؤسسة الحكومة في الدساتير المغربية

السيد محمد أمين بنعبد الله

أستاذ القانون العام

كلية الحقوق أكدال - الرباط

شهدت مؤسسة الحكومة المغربية بعد المصادقة على دستور 2011، تغييرات جوهرية مقارنة بالدساتير السابقة، همت عدة مستويات ؛ بحيث قبل ذلك، كان دورها ينحصر في السهر على تنفيذ القوانين، واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالتسيير الإداري، فلم تكن مؤهلة دستوريا لممارسة الاختصاصات المخولة لها، إلا بعد عرضها والتداول في شأنها في المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك ؛ سواء منها القضايا التي تهم على سبيل المثال، السياسة العامة للدولة، أو تحمل مسؤوليتها أمام مجلس النواب، أو دراسة مشاريع القوانين قبل إحالتها على إحدى غرفتي البرلمان، أو دراسة مشاريع المراسيم التنظيمية، باعتبارها مجالات أساسية مرتبطة بجوهر ممارسة السلطة التنفيذية. ذلك أن المؤسسة الحكومية كانت دستوريا تابعة لسلطة الملك ؛ وهو نظام الملكية التنفيذية أو الحاكمة ؛ والفلسفة التي تبرر اختيار الملكية التنفيذية، التي أعلن عنها الملك المغفور له الحسن الثاني منذ السنة الثانية لتوليه العرش، ثم بعد ذلك بسنوات، وفي عدة مناسبات. هي التي ترتكز حسب الملك الراحل على الملكية الشعبية، التي تستمد جذورها منذ أزيد من إثنى عشر قرنا من نشأة

الدولة المغربية في عهد الأدارسة، وهي الملكية التي ميزت باستمرار النظام السياسي المغربي. وهو التوجه الذي تم تكريسه منذ أول دستور لسنة 1962 واستمر إلى غاية دستور 1996، الذي لم يخول للحكومة في أي من مقتضياته، بشكل صريح أو حتى ضمني، ممارسة السلطة التنفيذية بكل ما تحمله هذه العبارة من معنى.

فرغم أن المغرب قد عرف على مدى خمسين سنة، خمسة دساتير ما بين 1962 و1996، فإن جل التعديلات التي طرأت عليها إن على مستوى النص أو على مستوى المحتوى، لم ترق إلى تعديلات جوهرية، و هو ما جعل نظام الملكية التنفيذية أو الحاكمة الذي شكل أساس الدساتير المغربية، والذي ظل على مر السنوات مستقرا وثابتا، لم تتم إعادة هيكلته بالشكل الحالي، إلا عبر المراجعة الدستورية لسنة 2011.

وانطلاقا من هذه المعطيات التمهيدية، يمكن القول بأن مفهوم السلطة التنفيذية الذي جاء في صلب الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011، يشكل جوهر هذا الإصلاح؛ ويتعلق الأمر أساسا بالمبدأ الرابع الذي أعلن عنه صاحب الجلالة الملك محمد السادس، والذي يكرس تعزيز مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق دمقرطة وعصرنة وعقلنة المؤسسات، عبر خمس نقاط أساسية، أربعة منها ترتبط بالمؤسسة الحكومية ؛ تؤكد وجوب انبثاق الحكومة عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع وأن تحظى بثقة الأغلبية في مجلس النواب. كما تم التأكيد على مبدإ تعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر لانتخابات مجلس النواب، وذلك على أساس نتائج الاقتراع، إلى جانب تعزيز موقعه كرئيس سلطة تنفيذية فعلية ومسؤولة، بشكل كامل عن الحكومة والإدارة العمومية، وعن سير وتفعيل البرنامج الحكومي، والأهم في كل هذا يكمن في دسترة مجلس الحكومة وتحديد وتوضيح اختصاصاته.

وللوقوف عند هذه الخاصية، حري بنا أن نتساءل عما هو هامش الاستقلالية التي خص بها المشرع الدستوري المؤسسة الحكومية، مقارنة مع ما كان معمولا به في الدساتير السابقة ؟ وكيف ترتكز وتتمحور القواعد المتعلقة بممارسة السلطة من قبل المكونات الثلاثة الأساسية للمشهد السياسي والمتمثلة في الملك والحكومة والبرلمان ؟

وللإجابة عن هذا السؤال، سيكون من المناسب التطرق في مرحلة أولى، إلى حجم مدى استقلالية المؤسسة الحكومية، وبعد ذلك الانكباب على بعض مسؤوليتها أمام البرلمان، ومحاسبتها من لدنه.

أولا، مدى حجم استقلالية المؤسسة الحكومية

يمكن الاطلاع على هذه الاستقلالية في الباب الخامس من الدستور، الذي يخص السلطة التنفيذية، وليس الحكومة كما كان الأمر عليه في النصوص الدستورية السابقة. وهذه الاستقلالية تتجلى عبر مسطرة تعيين الحكومة، ودسترة مجلس الحكومة الذي يختلف عن المجلس الوزاري، وكذا الاختصاصات المخولة صراحة لها دستوريا.

1 - مسطرة التعيين

خلافا لما كان معمولا به في الدساتير السابقة، التي أعطت للملك سلطة تقديرية لاختيار الوزير الأول، فقد أصبح تعيين رئيس الحكومة تطبيقا للفقرة الأولى من الفصل 47 من دستور 2011، يخضع لشرطين أساسيين : تعيينه من الحزب السياسي الذي يتصدر انتخابات مجلس النواب، وحسب نتائجها.

2 - مجلس الحكومة

يعد مفهوم مجلس الحكومة من بين مستجدات دستور 2011 ؛ صحيح أنه في الممارسة الدستورية القديمة، كانت الحكومة تعقد مجالسها بانتظام، غير أنه لم تكن

هناك أي قاعدة دستورية تنص على ذلك، إذ كان الأمر يتعلق باجتماعات أعضاء الحكومة لإعداد ومناقشة مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية لتقديمها إلى المجلس الوزاري، بوصفه الهيأة الوحيدة لاتخاذ القرارات. ومن وجهة النظر هاته، فلم يعوض المشرع الدستوري المجلس الوزاري بمجلس الحكومة، بل حدد سلسلة من الاختصاصات لكل منهما، مع الحفاظ على علاقة بينهما، بالنظر لكون المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك تبقى مخولة له مجموعة من القضايا التي اعتبرت من الضروري أن تظل من اختصاصه.

وفي هذا الصدد، يمكن القول إن بعض القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات المجلس الوزاري، تشكل امتدادا لتلك التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس الحكومة، فعلى سبيل المثال، تدخل مسألة التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة ضمن اختصاصات المجلس الوزاري، وهي التي تهم السياسة العامة للدولة، وتناقش داخل مجلس الحكومة قبل عرضها على المجلس الوزاري، وبكل إيجاز، يجب القول إن المشرع الدستوري قد حدد في الفصل 92 من الدستور مجالات تتم مداولتها ضمن مجلس الحكومة، وهي المجالات التي تتحمل الحكومة في ممارستها كل المسؤولية الدستورية أمام البرلمان.

3 - اختصاصات الحكومة

مقارنة مع مجموع الدساتير السابقة، وحتى الأكثر قربا منا لسنة 1996، خول دستور 2011 الحكومة ورئيسها سلطات مهمة جدا، تنبثق من دسترة مؤسسة مجلس الحكومة، وتهم ممارسة السلطة التنفيذية وسلطة التعيين.

فإذا كان الوزير الأول في الدساتير السابقة، وخصوصا في دستور 1996، يرأس الحكومة التي كانت تحت مسؤوليته، والتي تضمن تنفيذ القوانين وتشرف على الإدارة، وممارسة السلطة التنظيمية بما في ذلك النصوص التي يتعين تداولها في المجلس

الوزاري، فإنه لم يكن في الواقع إلا مسؤولا عن توقيع المراسيم، الأمر الذي تغير مع دستور 2011.

فقد تم في هذا الدستور التنصيص في الفصل 89 على أنه "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية".

وينطوي مفهوم تنفيذ القوانين في حد ذاته، على سلطة سن الإجراءات التنظيمية الضرورية لتطبيقها، وبالتالي، فإن القرارات ذات الصلة بالسلطة التنفيذية تتخذ داخل جهاز مجلس الحكومة. حقا، لم تكن هذه الاختصاصات غائبة في دستور 1996، غير أنها في دستور 2011، اكتسبت قوة أكثر من خلال إلحاقها بممارسة السلطة التنفيذية.

وبارتباطها بالسلطة التنفيذية، أصبحت سلطة التعيين في الوظائف المدنية في جل الإدارات العمومية ضمن الاختصاصات المنصوص عليها حصريا لفائدة رئيس الحكومة، وهو ما كان غائبا تماما في دستور 1996 والدساتير السابقة.

ثانيا، مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

تحقق الحكومة استقلاليتها بشكل كامل على مستوى مسؤوليتها أمام البرلمان، وبشكل أدق أمام مجلس النواب، حيث تكون مسؤولة عن سياستها وعملها، وذلك من خلال ثلاث تقنيات دستورية.

1- التنصيب

بموجب الفصل 88 من الدستور تقدم الحكومة مباشرة بعد تعيينها، وتعرض أمام غرفتي البرلمان مجتمعتين، البرنامج الذي تعتزم تطبيقه، فبعد مناقشة أمام كل غرفة

على حدة، يأتي التصويت في مجلس النواب، ولا تنصب الحكومة إلا بعد حصولها على ثقة هذا المجلس، المتمثل في الأغلبية المطلقة لأعضائه. ويتعلق الأمر هنا بمسطرة تحمل الحكومة لمسؤوليتها أمام البرلمان. ويمكن القول إن هذه المسطرة ليست بالجديدة تماما، غير أنها تتميز عن النصوص الدستورية لسنتي 1992 و1996، حيث كانت هذه المسطرة موجودة جزئيا بدون استعمال مصطلح التنصيب أو الإشارة إلى فحواه، ذلك أن في ظل دستور 1996 الذي عوض دستور 1992، كان عرض برنامج الحكومة يستوجب الحصول على الثقة وليس التنصيب، وهي الثقة التي كانت تعتبر مكتسبة بعدم رفض البرنامج الحكومي من لدن مجلس النواب بالأغلبية المطلقة وليس بقبوله بالأغلبية المطلقة.

2- مراقبة عمل الحكومة

تنص الفقرة الثالثة من الفصل 100 من الدستور على أنه:«تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة». ويتمثل العنصر الهام في هذه الفقرة في كون رئيس الحكومة هو الذي يتكلف شخصيا بتقديم الجواب عن هذه الأسئلة، وهو الأمر الذي لم يحدث إلا نادرا، إن لم نقل إطلاقا في الماضي. وتعتبر هذه الآلية التي تحظى بالمتابعة الإعلامية تمرينا، يؤسس لشكل من التقييم المباشر من قبل الناخبين، وبالتالي تحميل رئيس الحكومة مسؤولية تفعيل البرنامج الذي حصل على أساسه على الأغلبية المطلقة لتنصيب الحكومة.

وفي نفس المنحى ينص الفصل 101 على «يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين». وتنص الفقرة الثانية من نفس

الفصل على أنه «تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها».

ورغم أنه لم ترد في الدستور أدنى عبارة توحي بأن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، غير أنه بإمعان النظر في مقتضيات الفصلين 100 و101، يستشف أن هذه المسؤولية تنبع من تقييم شهري وسنوي منتظم ؛ تقييم شهري من خلال متابعة عن كتب لسياسة رئيس الحكومة وفريقه، وتقييم سنوي، من خلال الوقوف على الالتزام الذي أخذته الحكومة على عاتقها خلال تنصيبها، على اعتبار أن الحكومة، ولو تم تعديلها، تكشف من خلال الحصيلة المرحلية، عن مدى تنفيذها لخارطة طريقها، وتحقيق الوعود التي قطعتها على نفسها.

3- سحب الثقة

ليس تحمل الحكومة للمسؤولية بالأمر الجديد، فقد تم التنصيص عليه في الدساتير السابقة، غير أنه في دستور 2011، اتخذ مفهوما آخر، على اعتبار أن الحكومة تنبثق من الأغلبية البرلمانية في الغرفة الأولى، وتلتزم بتحمل مسؤوليتها أمامها.

أما فيما يتعلق بملتمس الرقابة ضد الحكومة، فإن مجلس النواب يتوفر على سلاح ذي أهمية بالغة، ذلك أن بإمكانه إطاحة الحكومة بتوفر الأغلبية المطلقة.

وخلاصة القول، فبالمصادقة على دستور 2011، عرفت مؤسسة الحكومة بكل تأكيد، تغييرات عميقة مقارنة بالدساتير السابقة ؛ موقع معزز وصلاحيات أوسع. بالرغم من ذلك فإن كافة التعديلات التي طرأت عليها تظل مرتبطة بتاريخ المغرب ؛ فمن نافلة القول، إن الأحداث التاريخية التي أتاحت ميلاد نموذج الحكومة البريطانية أو غيرها، ليست مشابهة لتلك التي أفرزت النظام الإسباني أو غيره أو أي نموذج آخر للملكية الدستورية، لذلك فإنه من غير المناسب، مقارنة تطورها مع ما يجري في

تجارب أخرى. ومما لا شك فيه فإنه يتعين أن تكون المبادئ الكبرى التي تشكل الأساس، والشرط الذي لا محيد عنه لملكية برلمانية ذات حكومة منبثقة من صناديق الاقتراع، ومسؤولة سياسيا عن عملها، فإنه يبدو من غير الصحيح استيراد النماذج الجاهزة بشكل كامل.

فحسب مقولة إيدمون بورك "فإن الدستور لن يكون إلا نتاجا لتراكم تاريخي وليس لصيغة هندسية جامدة". وهكذا فإن مؤسسة الحكومة المغربية، وعلى الرغم من استلهامها لبعض الجوانب من نظيراتها في عدد من الأنظمة البرلمانية، فإنها حافظت على خصوصيات ترتبط بالمكانة التي تحتلها المؤسسة الملكية في الدستور؛ فقد أصبحت للحكومة اختصاصات خاصة بها، لكن تبقى هناك اختصاصات أخرى تمارسها داخل المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، رئيس الدولة، وهنا تكمن خصوصية النموذج المغربي. وفي الوقت ذاته، وبالمقابل يتعلق الأمر بحكومة لا يمكن إعفاؤها من مهامها إلا بعد تقديم رئيسها لاستقالته، ولا يمكن جعلها أقلية، إلا من قبل مجلس النواب. وهذه هي أوصاف اللباس الجاهز الذي يناسب كافة الملكيات والأنظمة البرلمانية، أما الباقي فيتوقف على الحجم الذي يفرض لباسا على المقاس !

الفكر الدستوري المغربي : مسار و منعرجات

السيد محمد العمراني بوخبزة

أستاذ القانون الدستوري

كلية الحقوق - طنجة

إن إرهاصات الفكرة الدستورية بالمغرب تحتاج في الواقع إلى دراسات منفصلة ومستقلة، لربطها بالسياق التاريخي الذي أسس لولادتها. فمن الشائع أن بداية القرن العشرين، شكلت مشاريع كل من بن سعيد ومراد وازنيبر وجماعة لسان المغرب، لحظة بروز فكرة الدستور دون التساؤل عن أسباب الربط بين هذه الفترة وبداية الدسترة.

الفترة الفاصلة بين بداية الموجة الدستورية في العالم، وبداية القرن العشرين الذي انطلقت فيه الارهاصات الأولى للتجربة الدستورية بالمغرب، فترة زمنية مهمة تجاوزت قرنا من الزمن، هل يعقل أن المجتمع المغربي عجز عن اللحاق بالدسترة ؟

مسار الفكر الدستوري ارتبط كثيرا بمفهوم السلطة بالمغرب، وبالتالي شكل موضوع تقسيم وتوزيع السلط أساس الإصلاح والمراجعة الدستوريتين، وهو ما شكل أساسا لنوعية القاموس المعتمد في الوثائق الدستورية المتعاقبة. فنوعية المفاهيم والمصطلحات المعتمدة في الدساتير المغربية المتعاقبة، توفر لنا معطيات خصبة لقياس موازين القوى بين السلط والفاعلين الأساسيين.

من المعلوم، أن النظام السياسي المغربي من بين أقدم الأنظمة السياسية التي استطاعت المحافظة على استمراريتها طوال فترة وجودها، وهو مسار طويل شابته العديد من التحولات، وعرف الكثير من المنعرجات، وهو بالتالي استطاع تحقيق التغيير في ظل الاستمرارية. إن خصوصية النظام السياسي المغربي تكمن في تفرده عن باقي الأنظمة السياسية التي انبثقت في مرحلة ولادته، أو تلك التي عايشته طيلة تاريخ وجوده، وتفرد بتسمية لم تطلق على غيره "المخزن". المخزن بمدلوله السياسي وحمولته التاريخية التي تعود للفترة السعدية، وخاصة مع أحمد المنصور الذهبي 1578 – 1603. وتسمية المخزن أطلقت على حكومة السلطان منذ ذلك الوقت ؛ ويضم "المخزن" كل ماله علاقة بالنخبة الحاكمة التي تدور في فلك السلطان، ويضم بالإضافة إلى النظام الملكي، زعماء القبائل وشيوخ الزوايا وكبار الجيش والأمن والقائمين على الإدارة والأعيان، أي كل الموالين للقصر المستفيدين من امتيازاته وعطائه. إن "المخزن" هو ذلك الكائن الذي يصعب تحديد وضبط ماهيته وكنهه، على اعتبار أنه تناهى طويلا مع الدولة المغربية ذاتها، حتى أصبح المخزن هو الدولة والدولة هي "المخزن"، فكل من يصنع القرار – السياسي والاقتصادي والثقافي .. – يندرج ضمن ما اصطلح عليه تاريخيا "بالمخزن".

فبروز نظام المخزن في المغرب في هذه الفترة بالذات، أي نهاية القرن 16، توافق مع بروز الدولة بمفهومها الحديث، المرتبطة بالتصور الليبرالي للدولة، والتي ارتبطت كثيرا بالتفكير العقلاني والثورة الصناعية، وبزوغ نظريات سياسية حول الدولة، وأهمها نظريات العقد الاجتماعي مع روادها التاريخيين (هوبز، لوك، روسو)، الدولة الليبرالية القائمة على الحرية والمساواة، والمناهضة لكل امتياز وراثي أو ديني والمناوأة للحكم المطلق والحق الإلهي. وهي الفترة التي عرفت تعاقدات سياسية بين الحاكمين والمحكومين، أو بين المحكومين ضمانا للحرية وللملكية الخاصة. توج هذا الاتجاه

بثورات عديدة مؤثرة، همت بالأساس كل المجتمعات الأوروبية، وبالخصوص إنجلترا وفرنسا، ثم نحو العالم الجديد الولايات المتحدة الأمريكية.

إن أشكال التعاقد أخد منحى دساتير تعتمد على فصل السلط وإحداث مؤسسات تمثيلية تحد من سلط الحاكم، وتكرس أفكار الحرية والمساواة والحقوق الفردية وحقوق الإنسان، إنها باختصار أفكار الثورة الفرنسية لعام 1789. خلال هذه الفترة، انتشرت فكرة الدستور بشكل كبير، وعمت أرجاء المعمور انطلاقا من الوثيقة المكتوبة الأولى "إعلان فيلادلفيا 1784"، وبعدها دستور 1787، وكذا إعلان الثورة الفرنسية 1789. في ظل هذا السياق، هل عرف المغرب إرهاصات للفكرة الدستورية من منطلق قربه الجغرافي من المجتمعات التي صدرت الفكرة الدستورية، وقوة التجاذبات التي طبعت دائما علاقاته مع هذه المجتمعات ؟

هذه التساؤلات نثيرها انطلاقا من ملاحظتنا أن مختلف الكتابات تجمع على أن الفكرة الدستورية بالمغرب مرتبطة ببداية القرن العشرين، وبالتحديد مع مذكرة عبد الله بن سعيد، ومشروع دستور عبد الكريم مراد الطرابلسي، ومشروع جماعة لسان المغرب ومشروع ازنيبر، وإذا، لماذا تأخر المغرب في التفاعل مع الفكرة الدستورية زهاء قرن من الزمن ؟ أم أن المغرب لم يسلم من موجة الدسترة التي شكلت لحظة مفصلية في التطور السياسي لمجتمعات متعددة ؟ وإن كانت المحددات المؤثرة في الفكر الدستوري المغربي تنحصر في محددات مرتبطة بالمحطات الدستورية الكبرى، والمتمثلة بالخصوص في حقبة موجة الدسترة المتعلقة بالقرن الثامن عشر، والحقبة المرتبطة ببداية القرن العشرين، ثم حقبة ما بعد دستور 1962.

هل استثني المغرب من المد الدستوري للقرن الثامن عشر ؟

إن نهاية القرن الثامن عشر هي الانطلاقة الفعلية للدساتير المكتوبة، والمجسدة للفكر الليبرالي، والمترجمة للانتقال نحو السيادة الشعبية والمناهضة لأنظمة الحكم

المطلق والاستبداد، وهي المرحلة التي توافق حكم السلطان مولاي سليمان 1792 – 1822، الذي تميزت فترته باعتماد سياسة الاحتراز والانغلاق على العالم الغربي، مع انفتاح على المشرق العربي. إذ يمكن أن نستشف من ذلك، أن المولى سليمان بحكم تكوينه العلمي كان على وعي بقدرة الأفكار في التأثير على مجرى الأمور، وإن كان هاجس خطر انتقال عدوى الأمراض والأوبئة الفتاكة من أوروبا حاضرا، وكذا التخوف المرتبط بالطموحات التوسعية لنابليون قائما، ومبررا لقطع العلاقات الدبلوماسية وإلغاء الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وإغلاق الحدود، ولكن يبقى الهاجس الأكبر والخطر المحدق هو أفكار الثورة الفرنسية والنظريات السياسية، خاصة منها نظريات العقد الاجتماعي ومبدأ فصل السلط، وأفكار حقوق الإنسان التي قد تنتقل وتلج المغرب مع الأشخاص والبضائع، وهو تخوف مشروع إذا ما أخذنا بعين الاعتبار التاريخ السياسي للمغرب، وطبيعة النظام المخزني الذي أقامه السعديون، ثم طبيعة التكوين العلمي للمولى سليمان المتفقه في العلوم الشرعية والمتضلع في الدراسات الأدبية. وما يزكي ذلك هو مقابل الاحتراز والانغلاق على الغرب، انفتح بشكل ملموس وواضح على الشرق من خلال الإصلاح الديني، القائم على ما أشاعته الوهابية السعودية من أفكار إصلاحية، تأثر بها المولى سليمان، ولاقت ممانعة من قبل المجتمع المغربي. وعلى هذا الأساس، يمكن أن نستشف أن رغبة الإصلاح كانت قائمة لدى المولى سليمان، وتواجد أمام خيارين : الإصلاح على الطريقة الغربية، والتي طرحت مسألة السلطة في صلب العملية الإصلاحية، وبالتالي فإن الأمر يستدعي تحولات جذرية في منظومة النظام السياسي المخزني، في أفق إرساء نظام سياسي حديث، من بين محاوره الأساسية الاحتكام إلى وثيقة دستورية على الشاكلة الفرنسية والأمريكية، أو قواعد دستورية عرفية على الشاكلة البريطانية. وفي جميع الحالات هذا الخيار يفترض إرساء مؤسسات وقواعد تضبط علاقات السلطة داخل نظام الحكم. والخيار الثاني، الإصلاح الديني على الطريقة المشرقية والتي من

شأنها إحداث رجات اجتماعية تمس القيم والمعتقدات التي قد لا يكون من نتائجها المساس بجوهر النظام السياسي المخزني القائم، وعلى هذا الأساس، نجد أن المولى سليمان اعتمد الخيار الثاني، ولكن مع بعض الملاحظات الهامة في هذا المجال. ولعل أهمها وجود الرغبة الإصلاحية، وثانيا إقحام بعض المفاهيم الجديدة في مجال السلطة وممارسة الحكم، يبقى أهمها اعتماد المولى سليمان على البيعة المشروطة التي عمل بها لأول مرة في سنة 1797، بعد مخاض عسير وصراع مرير على السلطة طيلة سبع سنوات.

اختيار المولى سليمان الإصلاح الديني عوض الإصلاح السياسي، قد نعتبره بمثابة تفويت للفرصة التي كانت متاحة للانتقال بالمغرب إلى خانة الدول التي تبنت الدساتير المكتوبة أو العرفية مع بداية العمل بها لتوزيع السلطة، ولكن مع ذلك، هل فعلا المغرب بقي في منآى من محاولات إقحامه في موجة الدسترة التي شهدتها العديد من الدول القريبة منه جغرافيا (فرنسا – إسبانيا – بريطانيا...)، أو تلك التي حافظ على علاقات قوية معها، إبان الاحتراز والانغلاق كالولايات المتحدة الأمريكية ؟

من الملاحظات الكبرى التي تثار حول تاريخ الفكر الدستوري المغربي هي تحديد بداية القرن العشرين، كانطلاقة لبروز أولى المحاولات لزرع فكرة الدستور في الفكر السياسي المغربي، والإعلان بالتالي عن بداية الحركة الدستورية بالمغرب، وهو أمر يطرح الكثير من علامات الاستفهام حول ما وقع خلال قرن من الحياة السياسية المغربية، فمن نهاية القرن التاسع عشر (بداية الدساتير المكتوبة) وبداية القرن العشرين (مشاريع الدساتير بالمغرب)، غاب الحديث عن أي مبادرة جادة وحقيقية لطرح المسألة الدستورية وما تمثله من رمزية فعلية لطرح الإصلاح السياسي، كمدخل ضروري للحسم مع ظاهرة الصراع على السلطة التي تعقب وفاة السلطان (سواء بين الأمراء أو بعض زعماء القبائل)، وكذا دمقرطة الحياة السياسية خاصة في شقها المتعلق

بسيادة الأمة والشرعية الشعبية للسلطة، ومن جهة أخرى، توحيد الدولة التي ظلت تعاني من القلاقل الناتجة عن انقسام قبلي قوي ومؤثر وانقسام حاد بين بلاد المخزن وبلاد السيبة.

إن الحركة الإصلاحية سواء في الغرب الأوروبي أو الشرق العربي، كانت في أوجها وكذلك امتداداتها. فمن غير المنطقي والمستساغ أن يكون المغرب ظل في منآى عن تأثيرات هذه الحركة، وخاصة أنه حتى الحركة الإصلاحية في العالم العربي والإسلامي والتي كانت تنادي بالوحدة العربية والإسلامية لمواجهة الخطر الأوروبي، عبر الدعوة لمواجهة التخلف والأطماع الخارجية، ركزت على الانفتاح على التحولات الكبرى التي عرفتها "أوروبا النهضة"، والأخذ بسر هذا التفوق الأوروبي والذي يعود بالأساس إلى الطفرة العلمية والصناعية من جانب، والإصلاحات العميقة التي أدخلت على أنظمة الحكم من جانب آخر. فالإصلاح كان ضرورة ملحة بفعل حالة التردي والفساد الذي خيم على مغرب القرن التاسع عشر، ومطالب الإصلاح هو نوع من الوعي بواقع الحال، الذي يرنو إلى إصلاح هذا الواقع عبر التجديد والتغيير والانبعاث لمواجهة التحديات المرتبطة بالتخلف، وكذا الأطماع الأوروبية المتأهبة بجيوشها، وبضاعتها وفكرها. ولقد شهد العالم الإسلامي حركات إصلاحية قوية، خلال القرن التاسع عشر، والمغرب لم يسلم منها بالتأكيد، بل انخرط فيها بقوة، عبر حركة إصلاحية دينية قادها السلطان المولى سليمان بعدما اصطدم بواقع التخلف عن العصر، وأطماع أوروبية متزايدة، ولكن الملاحظ أن المفكرين المغاربة في بداية القرن التاسع عشر لم تكن لهم مساهمات كبرى في بلورة فكر إصلاحي، يمكن أن يشكل منطلقا حقيقيا لتبني إصلاح شمولي، قد يشكل الإصلاح السياسي جانبا منه، وقد يكون مرد ذلك إلى هيمنة العلماء المنتمين للتيار التقليدي المتشبث بالموروث الإسلامي في المجال السياسي، وهم الذين أشار إليهم الثعالبي، حين ذهب إلى أن الميل إلى جهة التشدد بالمنع، والغلو في رفض

الجديد النافع من إنتاج البشرية النافع، يسقط هيبة الإسلام ويمكن من نبذ أحكامه جملة[1]. إن انشغال السلطان مولاي سليمان بتثبيت حكمه في مواجهة إخوته، وتمرد القبائل ومواجهة الطاعون والجفاف، وفي نفس الوقت، العمل على تنقية تدين المغاربة من البدع والطرق، أخذ منه الجهد الكبير وجعله في ممانعة ضد القادم الوافد من الضفة الشمالية، لذلك لم نجد من بين مفكري المغرب في هذه الفترة من جاهر بتبنيه لأطروحة غربية للإصلاح، يمكن أن تتضمن الحديث عن تعاقد دستوري ينظم مجال الحكم بالمغرب، والذي كان سببا رئيسيا ومحددا في غياب الاستقرار. ولكن مع ذلك، فإن الغرب الأوروبي كان شديد الاهتمام بالمغرب الذي شكل استثناء بمحافظته على استقلاله، سواء في مواجهة الأتراك أو القوى الاستعمارية الأخرى.

الإرهاصات الأولى للدسترة : محاولة يتيمة لمغامر أجنبي

بعد أن قمنا بالبحث في الإنتاجات الفكرية لمغاربة بداية القرن التاسع عشر، ولم نجد ما يشير إلى ورود محاولات ولو غير مباشرة لطرح مسألة الدستور، اتجهنا للبحث في محاولات المفكرين الغربيين الذين أبدوا اهتماما كبيرا بالمغرب، وهذا الاهتمام يعود أساسا إلى النزعة التوسعية الأوروبية، التي ازدادت بشكل كبير خلال بداية القرن التاسع، مستغلة التطور الهائل الذي عرفته أوروبا في مجالات متعددة، وفي نفس الوقت التخلف المتواتر والحاد الذي بدأ يبرز على المجتمع المغربي. والاهتمام يعود كذلك لرغبة علمية قائمة لدى العديد من المفكرين، لفهم واستيعاب وضعية الآخر، أي المجتمع المغربي. وفي هذا السياق، وبعد عملية جرد للعديد من المخطوطات، حصلنا على وثيقة مهمة لها ارتباط وثيق ومباشر بالمجال الدستوري المغربي وهي وثيقة دستور شعوب الغرب "La Constitución de los Pueblos de Occident"[2] التي كتبها "علي باي العباسي"[3] ؛ هذه الوثيقة التي أهملت من قبل الباحثين في المجال الدستوري، رغم الاهتمام الكبير الذي تم إبلاؤه لشخصية علي باي العباسي

ولكتاباته الأخرى، خاصة تلك المتعلقة بمجال الرحلات واشتهر معها كتابه "رحلات علي باي لإفريقيا و آسيا"، الذي طبع باللغة الفرنسية سنة 1814، وكذلك ترجمات متعددة رصدت مسار حياته، وكذلك طموحاته السياسية. هذا في الوقت الذي لم تحظ الوثيقة الدستورية لعلي باي بذلك الاهتمام الواجب لوثيقة تتعلق بمبادرة فريدة من نوعها خلال مرحلة زمنية خاصة من تاريخ المغرب.

انطلاقا من طبيعة شخصية علي باي العباسي، والأهداف الاستخباراتية التي تولى القيام بها لصالح الدولة الإسبانية، التي لم تخف رغبتها في إخضاع المغرب لحمايتها، وهي نفس الطموحات التي عبر عنها بونابرت عند اجتياحه لإسبانيا، فإن أمر وجود هذه الوثيقة يمكن اعتباره أمرا ذا أهمية بالغة في مخطط علي باي العباسي، والذي لم يكن غرضه هو الإصلاح السياسي بطبيعة الحال، ولكن الأمر يتعلق بجنوحه نحو إخضاع المغرب للحماية الإسبانية أو الفرنسية، ولما لا أن يتوج علي باي العباسي سلطانا على المغرب.

إن "دستور شعوب الغرب" لعلي باي، وثيقة تستحق دراسة علمية توثيقية، بالنظر إلى سياقها وكذا لطبيعة محتواها، ومساهمتها في تغيير وتعديل بعض الطروحات التي أصبحت في المغرب مسلمات، وعلى رأسها، القول ببداية الفكر الدستوري المغربي مع بداية القرن العشرين. يمكن التذكير هنا أن علي باي صاغ دستوره في نفس الوقت الذي صدر فيه أول دستور لإسبانيا في 1812[4]، وهو أمر يفيد أن علي باي استلهم التجربة الاسبانية، ورغب في نقلها للمغرب، بكل ما تحمله من ضرورة إحداث تحولات عميقة وجذرية في الواقع. والمؤسسات المغربية تتجاوز تلك التي فرضها التحول نحو الملكية الدستورية في إسبانيا، وهو يعلم جيدا الواقع المغربي الذي خبره، واحتك به عن قرب بعد إقامته بالمغرب منذ سنة 1803، وتقربه من مركز القرار "السلطان مولاي سليمان". بل أكثر من ذلك، فإن نص دستور علي باي كتبه وهو مقيم بفرنسا، وما يشكله هذا

المعطى من أهمية، على اعتبار أن فرنسا اجتاحت خلال هذه الفترة إسبانيا، ومعها عرض علي بأن يقدم خدماته على نابليون، هذا الأخير ممن يعتبرون من المؤيدين للدسترة.

لا يهمنا كثيرا الطموحات الشخصية[5]، ولا المهام الاستخباراتية، ولا المعطيات المغلوطة التي دونها علي باي عن المغرب، ولا يهمنا كثيرا النصوص المتعددة التي خلفها في وصف رحلاته بين المغرب والمشرق، ولكن كل ما يهمنا في هذا الصدد هو وثيقة الدستور التي خلفها علي باي باعتبارها وثيقة دستورية[6] عصرية على الشاكلة الغربية التي عرفتها غالبية الدول الأوروبية، خلال بداية القرن التاسع عشر. فعبر مضامين هذه الوثيقة التي يقترح من خلالها على المولى سليمان دستورا حديثا، يتناول مسائل وقضايا تعتبر من بين المواضيع الأساسية التي تطرقت إليها غالبية دساتير القرن التاسع عشر.

دستور علي باي العباسي جاء في 31 فصل (الفصل 28 مكرر) مع ديباجة، يتميز باعتماده على مصطلحات ومبادئ قد نعتبرها دخيلة أو وافدة على الفكر المغربي للقرن التاسع عشر، بل وحتى الإدراك العام الذي ميز الأفكار السياسية التي ظلت وفية للمرجعية التقليدية المشحونة بالحمولة الدينية. هكذا نجد منذ الديباجة ـ رغم أنها محشوة بتعابير دينية كثيرة وموجهة للمؤمنين والمسلمين - فقد تحدثت عن سيادة القانون، وانبثاقه عن الإرادة الشعبية والهيأة التشريعية، وأن القانون يسمو على الجميع، وإضفاء الطابع الدستوري على نظام الحكم، كما تحدث عن الحرية وحقوق الأفراد، والملكية الفردية، وعن المالية العمومية، واستقلالية القضاء وخلق مؤسسات تمثيلية كمجلس الشيوخ والنواب، بالإضافة إلى عصرنة الإدارة والجيش.

في القراءة الوحيدة لـ Mercé Viladrich لدستور علي باي العباسي، نجدها اعتمدت المحاور التالية :

- الديباجة ؛
- السلطان مركز السلطة التنفيذية ؛
- حقوق الأفراد ؛
- السلطة القضائية : التعيين، الرقابة ودعم القضاء ؛
- تنظيم السلطة التشريعية ؛
- الجيش ؛
- الإدارة العمومية والحكومة : النظام الضريبي وتمويل السلطة(7).

يظهر جيدا أن علي باي تأثر كثيرا بفكر الثورة الفرنسية وما جاءت به من أفكار، وما دافعت عنه من مبادئ وما كانت تطمح إليه من ترويج لها وتصديرها لمجتمعات أخرى، ولكن يبقى مع ذلك، أن اقتناع علي باي بنجاح مشروعه، في مجتمع كمجتمع مغرب بداية القرن التاسع عشر، بدون تمهيد وبدون توطئة ولا مقدمات، تهيئ لمثل هذه المشاريع المؤثرة في بنية المجتمع ومؤسساته، أمر يطرح الكثير من علامات الاستفهام، فإما أنه لم يفهم جيدا المغرب ونظامه السياسي، رغم مكوثه لمدة مهمة بالمغرب، وقربه من مراكز القرار، أو أنه لم يقدر جيدا حجم المشروع الذي اشتغل عليه، أو لأنه تنقصه الخبرة السياسية اللازمة لتدبير مشروع كبير كهذا، أو لنقل أنه كان يفكر تحت وطأة الغضب والحنق الذي انتابه من السلطان مولاي سليمان، بعد طرده من المغرب. هناك احتمالات عديدة قائمة وواردة لكي نقوم بنقل قيم الثورة الفرنسية نحو المغرب المنكفئ على ذاته، والعازم على تحصين نفسه من كل وافد ووارد، قد يمس قيم المجتمع الراسخة والمميزة له عن غيره. فقيم الحرية وحقوق الإنسان الجماعية والفردية ومفهوم المواطنة والإرادة الشعبية ودولة الحق والقانون بالمنطق والفهم الغربي لم تجد طريقها حتى للمجتمعات الغربية نفسها، التي انبثقت منها وأنتجتها، إلا بعد عقود من الزمن وثورات متعاقبة ولم تترسخ فيها

هذه القيم إلا بعد جهد جهيد وتضحيات جسام، فكيف لمثل هذه الأفكار أن تجد لها موطئ قدم بدون مقدمات ولا ترتيبات في مجتمع متشبث أيما تشبث بقيمه الممزوجة بين الديني والتاريخي والحضاري. ولعل هذا الأمر هو الذي دفع بعلي باي العباسي في دستوره هذا إلى إدراج بعض القضايا الجوهرية للحالة المغربية في صلب مقتضيات الدستور، وهي بالتالي أحدثت بعض النشاز على النص، من قبيل الجمع بين المتناقضات التي لايستقيم معها الحديث عن نص دستوري يروم الإصلاح والتحديث، من قبيل الجمع بين الحرية والطاعة، أو النظام القبلي والدولة الأمة، وانتقال الملك بين الطريقة الأوروبية والمغربية وما بين الدولة المدنية والدينية. وهذا يجعلنا نعتقد أن علي باي رغب في إقامة نظام دستوري عصري ولكن لم يستطع التخلص من إكراهات الحالة المغربية الاستثنائية العصية على الفهم، ثم الإصلاح.

إن الإعلان عن وجود وثيقة دستور علي باي مبرر نعتمد عليه للقول بأن فكرة الدستور في المغرب، إرهاصاتها الأولى تعود إلى بداية القرن التاسع عشر، وليس كما هو معلن من قبل الكثير من الباحثين الذين حرصوا على جعلها في بداية القرن العشرين، ولعل مرد إغفال الحديث عن مبادرة علي باي تعود إلى كون الوثيقة ظلت مغمورة، ولم يتم الاهتمام بها ولو في نطاق ضيق إلى غاية النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وكذلك لم يتم الاطلاع عليها من قبل الباحثين المغاربة إلا بشكل متأخر، كما كان الشأن مع الأستاذ عبد الله ساعف[8].

إن رغبة علي باي العباسي في منح المغرب دستورا عصريا رغبة راسخة، واشتغل كثيرا من أجل تحقيقها وتنزيلها، رغم أنه قبل كتابته لدستور شعوب الغرب سنة 1814، عبر عن فشله في إقناع المغاربة بضرورة اعتماد نص دستوري، بحيث جاء في رسالة بعث بها إلى الإمبراطور نابليون سنة 1808 انطلاقا من مدينة بايون Bayonne، ويحثه فيها على استكشاف المغرب ـ الرسالة التي لم يعرها نابليون اهتمامه ـ أنه لم يتمكن ولم ينجح

في إقناع السلطان بمشروعه الدستوري، وبضرورة التوفر على دستور يساهم في تحقيق الإصلاح ؛ حيث جاء في الرسالة "ينبغي علي أن أوضح لجلالة الإمبراطور أنني كنت أبحث عن مختلف الوسائل والأساليب لوضع دستور في المغرب، ...كل علماء فاس أعلنوا بأن مولاي سليمان ارتكب إثما عندما رفض تطبيق الدستر وأن علي باي على حق...فكتب إلى السلطان رسالة بخط يده يأمرني بالسكوت أو الرحيل"[9].

الملاحظة العامة هو أن الاهتمام بـ "دستور شعوب الغرب" لعلي باي العباسي هو من أجل الإجابة عن التساؤل الذي طرحناه منذ البداية، والمتمثل في : هل المغرب طيلة قرن من الزمن لم تثر فيه المسألة الدستورية ؟ فرغم كون ملوك المغرب الذين حكموا خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر لم يتقدموا بمبادرات في هذا المجال، وأن النخبة المغربية المثقفة لم تطرح الموضوع، فإن الآخر ـ الغرب ـ أثار الأمر عبر محاولاته الحثيثة لنقل ما استحدث من الأفكار السياسية، والتي تبنتها ثورات عدة في أوروبا أو خارجها. ولكن فشل ذلك يعود في جانب كبير منه حسب اعتقادنا إلى تصلب الفكر المغربي المرتاب خلالها من الوافد الأجنبي وكل ما يمثله من شر، ولكون الشرق لم يعش على وقع الدسترة إلا بعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وكانت أولى المبادرات من تونس سنة 1861، والتي سبقت حتى الخلافة العثمانية التي تأخرت حتى عام 1876، وبعدها مصر عام 1882، بالإضافة إلى اللبس الكبير الذي ميز عمل علي باي العباسي بين الوظيفة الاستخباراتية لفائدة إسبانيا، ثم لصالح فرنسا، وبين الطموحات الشخصية المبالغ فيها التي وصلت حد الرغبة في تولي عرش الإمبراطورية المغربية.

إن وثيقة دستور "المملكة المغربية" لعلي باي العباسي، ليست ذات قيمة قانونية، ولكن رمزيتها في الدراسات الدستورية كبيرة، بالنظر إلى سبقها في طرح الفكرة الدستورية لأول مرة، وما يشكله ذلك من نقل لمرتكزات الفكر الليبرالي، الذي أطر الحركة الدستورية الناشئة في نهاية القرن الثامن عشر نحو المغرب.

فهذه المحاولة، بالرغم من كونها يتيمة وغير ذي تأثير، فإننا نعتبرها "إرهاصات أولية" لبداية الدسترة في المغرب.

إصلاح بدون دستور

هي المبادرة التي سبقت بالتالي حقبة جد مهمة من تاريخ المغرب، الذي وجد نفسه مطالبا بضرورة الإصلاح لتجاوز الأعطاب الكثيرة التي أضحت تحاصره وبقوة داخليا وخارجيا. فمطالب الإصلاح التي غابت خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر ستتقوى وستزداد بشكل ملحوظ خلال نصفه الثاني، ومرد ذلك يعود إلى الاصطدام المباشر الذي وقع مع القوى الأوروبية، انطلاقا من احتلال فرنسا للجزائر سنة 1830، وصعوبة استمرار المغرب في محافظته على امتياز الاستقلال الذي تميز به لعقود عن جميع القوى التوسعية، هذه الأخيرة التي تقوت عسكريا وعلميا، ستعمل على اختبار حقيقة المناعة التي جعلت من المغرب مهاب الجانب، منذ معركة واد المخازن، فكانت معركة إيسلي لعام 1944، والتي انهزم خلالها الجيش المغربي كأول اختبار حقيقي أمام إحدى أهم القوى الاستعمارية للقرن التاسع عشر، وهي فرنسا وتلاها اختبار آخر أمام قوة استعمارية أخرى، وهي إسبانيا في معركة تطوان سنة 1860، وهي المعركة التي شكلت منعطفا تاريخيا في تاريخ المغرب.

فضرورة الإصلاح فرضتها المواجهة المباشرة مع القوى الاستعمارية الصاعدة والتي انتهزت ضعف الجيش المخزني والصراع على السلطة، مع التخلف الاجتماعي الشامل الذي طالبت أصوات مغربية عديدة بضرورة الإصلاح، للمحافظة على هيبة المغرب في نظام عالمي متحول. من هنا جاءت مطالب الإصلاح من عدد كبير من المفكرين المغاربة، إصلاحات شمولية، وإن شكل إصلاح الجيش وتحديثه أولوية، ومحور غالبية الكتابات التي نادت بالإصلاح. نتحدث هنا عن الحقبة التي تلت حكم المولى سليمان، وبالتحديد

حكم كل من المولى عبد الرحمان بن هشام 1822 – 1859، ثم مرحلة المولى محمد بن عبد الرحمان 1859 – 1873، فالمولى الحسن الأول 1873 – 1894.

لقد تميزت هذه الحقبة، بوجود رغبة رسمية للإصلاح، خاصة من قبل السلطان محمد بن عبد الرحمان، وكذا السلطان الحسن الأول اللذان عبرا عن قناعتهما بضرورة الإصلاح، والقيام بإجراءات ومبادرات عملية لتنزيل برامج إصلاحية حقيقية، وهذه الإرادة الرسمية كانت لها التقائية بمطالب إصلاحية، عبر عنها الكثير من المفكرين المغاربة بإسهامات مهمة في هذا الباب، ولعل بعض النماذج التي كتب لها أن تتداول منذ ذلك الحين خير دليل على ذلك، من قبيل كتاب "كشف الغمة في أن حرب النظام حق على هذه الأمة" لصاحبه محمد بن عبد القادر الكردودي، الذي ألفه قبل سنة 1851، وهناك كتابات عديدة امتدت على طول سنوات منتصف القرن التاسع عشر من بينها :

- ابن عزوز : "رسالة العبد الضعيف إلى السلطان الأعظم الشريف" 1848 ؛
- أحمد الفلاق السفياني : " تاج الملوك المبتكر ومواده من خراج وعسكر" مخطوط ألف في 1862 ؛
- الغالي اللجائي : "مقمع الكفرة بالسنان والحسام في بيان إيجاب الاستعداد وحرب النظام" مخطوط ألف في 1869 ؛
- العربي المشرفي : "الرسالة في أهل بصبور الحثالة" 1873 ؛
- محمد بن إبراهيم السباعي : "كشف المستور عن حقيقة كفر أهل بصبور" 1873 ؛
- جعفر الكتاني :"الدواهي المدهية للفرق المحمية" 1886 ؛
- أبو العباس أحمد بن خالد الناصري : "الاستقصا لأخبار دول المغرب الأقصى" استغرق منه تأليف هذا الكتاب حوالي 20 سنة، وانتهى من كتابه سنة 1894 أي قبل وفاته بثلاث سنوات.

هناك كتابات عديدة وكثيرة، عكس النصف الأول من القرن التاسع عشر التي طالبت بضرورة الإصلاح، وخاصة عندما هيمن التيار التجديدي الذي سعى جهده إلى تطوير الموروث السياسي بشكل يرفض ما تقادم من آليات العمل السياسي، والتي لم تعد مجدية في هذا الميدان، ودعى إلى تجاوز الأشكال التي يمكن أن تكون عائقا أمام أية ممارسة سياسية سليمة وإصلاح راشد[10].

عموما، يمكن أن نستشف من كل الكتابات التي تعددت خلال هذه الحقبة أن الإصلاح أضحى حينها مطلبا ملحا من قبل جميع الأطياف، وضرورة مرحلية يجب أن تشمل جميع النواحي، وخاصة أن ظواهر عدة لم يألفها المجتمع المغربي كظاهرة التجنيس التي تمنح حماية للمواطنين المغاربة من قبل القنصليات الأجنبية، لذلك ارتكزت محاور الإصلاح على الجيش ومحاربة التجنيس (أصحاب البصبور). بالإضافة إلى مواضيع أخرى كثيرة كالإصلاح الديني والعلمي والضريبي والنقدي والإداري، إلخ.

رغم غزارة الكتابات التي عرفتها هذه الحقبة، ولكننا لم نعثر على اهتمام أو عناية بالمسألة الدستورية بشكل مباشر أو غير مباشر، وهو أمر يدعو إلى الاستغراب على اعتبار أن رواد الإصلاح حينها كانوا على وعي وقناعة بأن سيل التمدن الأوروبي قد تدفق في الأرض، بحيث لم يعارضه شيء إلا استأصله قوة تياره المتتابع، فلم يعد بالإمكان النجاة من الغرق، إلا بأن تحدوا الدول الإسلامية حذوه، ويجرون مجراه في التنظيمات (الإصلاحات) الدنيوية[11].

تيار الإصلاح في المغرب في واقع الأمر، لا ينفصل عن الحركة الإصلاحية العامة التي عرفها العالم الإسلامي خلال هذه الفترة، والتي لم تجعل في واقع الأمر ضمن أولوياتها المسألة الدستورية، بحيث تأخر الحركة الدستورية في المشرق كان له تأثير كبير على عدم إدراج الإصلاح الدستوري ضمن أجندتها، وهذا ما برز من خلال تأخر الدول الإسلامية

التي عرفت حركة إصلاحية قوية في تبني دساتير عصرية كمصر 1882 وتركيا 1876. هذا جانب نعتقد أن له وزن كبير لفهم تأخر الحركة الإصلاحية المغربية في الانخراط المبكر في الحركة الدستورية العالمية. ولكن هناك معطى آخر يدعو إلى المزيد من البحث والتفكير لتبرير هذا التأخر، ويتعلق الأمر أولا بدور المدارس العصرية التي استحدثت لتدريس العلوم الحديثة للحاق بالركب العلمي الذي تقدمت بفعله أوروبا، إذ تم إنشاء مدرسة المهندسين بفاس، ومدرسة الألسن بطنجة، وثانيا، بدور البعثات الطلابية المغربية نحو الدول الأوروبية، وثالثا، البعثات الدبلوماسية التي نشطت خلال عهد المولى محمد بن عبد الرحمان، والمولى الحسن الأول. فهذه البعثات الطلابية والدبلوماسية اطلعت عن قرب وبشكل مباشر على التجارب الغربية المتنوعة والمتعددة في مجال الإصلاح السياسي، وفي عمقها وجوهرها الإصلاح الدستوري المرتبط بالضرورة بالحركة الفكرية الغربية المؤطرة بالليبرالية السياسية القائمة على الحرية الفردية والمساواة والسيادة الشعبية. في هذا الإطار، تذكر المراجع التاريخية أن فكرة البعثات الطلابية لم تفض إلى ما كانت تطمح إليه، بفعل الإهمال الذي لحق هذه التجربة والمقاومة الشديدة التي مارستها النخبة التقليدية في مواجهة النخبة العصرية المتشبعة بالأفكار الغربية المتنوعة، بالإضافة إلى كون المهارات المكتسبة من التكوين في الخارج، لم يتم استثمارها بفعل غياب جهاز إداري حديث، يستوعب هذه الكفاءات، بل تم إهمالها بشكل كبير، ولم تكن الاستفادة إلا في حدود ضيقة.

لقد تمحورت في الواقع محاولات الإصلاح حول الجانب العسكري بالخصوص، لمواجهة الأطماع المتنامية من قبل القوى الاستعمارية الأوروبية، وبشكل أقل الاهتمام بسبل الرقي العلمي في محاولة للحاق والاستفادة من التطور الذي عرفتها أوروبا في غفلة من المغرب المنغلق على ذاته لفترة طويلة. ولكن في المقابل لم يحظ الجانب المتعلق بالأنظمة الاجتماعية والسياسية إلا باهتمام محدود، رغم أن النظام المخزني أصابه

الوهن لاعتماده على أساليب تقليدية وعتيقة ومتجاوزة في مجال التدبير والتسيير ومتخلفة بشكل كبير عن مثيلتها في أوروبا. وعلى هذا الأساس، لم نجد مبادرات فعلية لطرح إصلاح النظام المخزني التقليدي، وطرح مسألة مركزة السلطة، وطبيعة نظام الحكم وقضايا الحقوق والحريات والحد من الاستبداد والاستعباد. فالانشغال بتبعات هزيمة إسلي 1844 وتطوان 1860، جعلت النخبة التقليدية منها والعصرية تصب اهتمامها بكيفية تطوير قدرات الجيش لمواجهة التحديات الخارجية، سواء من خلال تنظيم الجيش بشكل عصري أو توفير الإمكانات المادية والتقنية والبشرية، وكذا الظروف والأجواء الداخلية، لذلك نجد أن المسألة الدستورية لم يرد الحديث عنها من قبل لا الساسة المغاربة، ولا الطبقة المثقفة، بل حتى القوى الخارجية لم تثر المسألة الدستورية، رغم الانفتاح الكبير الذي مارسه المخزن خلال هذه الفترة، وعودة العمل بالكثير من الاتفاقيات والمعاهدات التجارية وغيرها. لذلك فإن الإصلاح المطروح كان بدون دستور.

الإصلاح الدستوري للمحافظة على الاستقلال

إن المبادرات الدستورية لبداية القرن العشرين حظيت بعناية خاصة، ومتميزة من قبل الباحثين من مختلف الحقول المعرفية، مغاربة وأجانب، من منطلق كون هذه الفترة وقع شبه إجماع على كونها الانطلاقة الفعلية للفكرة الدستورية المغربية. هذه الفترة تميزت بازدياد الأطماع الخارجية وانحسار نتائج محاولات الإصلاح التي تحدثنا عنها آنفا، مع توالي توقيع الاتفاقيات، خاصة التجارية منها، والتي قلصت كثيرا من مداخيل خزينة المخزن، وأضحت تمس بسيادة المغرب ؛ وبالتالي فإن مجمل المطالب والمشاريع الإصلاحية تمحورت حول هدفين أساسيين : الأول، يتمثل في ضرورة دمقرطة نظام الحكم، والثاني، مواجهة الأطماع الاستعمارية والمتنامية، والتي أصبحت تعبر عن نفسها ومشاريعها في المغرب بشكل واضح، تم تتويجها باتفاقية الجزيرة الخضراء 1906.

إن الهزات المتتالية التي عاشها نظام الحكم في المغرب، خلال نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، عجلت ببروز أصوات إصلاحية عديدة، رفعت من سقف مطالب الإصلاح التي اختلفت كثيرا عن تلك التي عرفها القرن التاسع عشر، والتي كانت بالأساس تحوم حول إصلاح الجيش والتعليم، الجيش لمواجهة الخصوم، والتعليم لمواجهة التخلف. فسقف الإصلاح ارتفع ليلامس مركز السلطة بالمغرب. وبذلك شكل موضوع الدستور ركنا أساسيا من أركان الإصلاح الشامل، الذي تمسكت به الحركة الإصلاحية بالمغرب حينها.

لقد كانت هناك محاولات إصلاحية ومشاريع كبرى لتمكين المغرب من إحداث التغييرات اللازمة والضرورية لدرء خطر الانهيار الداخلي والاجتياح الخارجي، ولكن الملاحظة العامة هي كون المشاريع الإصلاحية ارتبطت بشكل أو بآخر بالشرق، وليس بالغرب، من منطلق كون أن الخطر القادم من الغرب، دفع الفك المغربي إلى مواجهته عبر الفكر الإصلاحي القادم من الشرق. وهذا المعطى ندرجه من خلال القاسم المشترك بين المبادرات والمشاريع المقدمة والتي انهال روادها من معين التجربة المشرقية، هذه الأخيرة بدورها كانت تعيش حالات الانتقال والبحث الجاد عن الاستقرار، ومرت بثورات وتقلبات قوية عمل رواد الحركة الإصلاحية بالمغرب على استلهام الوسائل والسبل والنتائج التي حكمت مسارها الإصلاحي.

هناك علاقة وطيدة بين مشاريع الإصلاح المغربية ومساراتها في المشرق، وإن كان أن غالبية ما تم التقدم به كمبادرات إصلاحية مغربية، ارتباطا بالسلطة وبنظام الحكم، ركزت على إصلاح نظام البيعة الذي ميز المغرب عن المشرق منذ قرون، ولذلك يمكن أن نقول أن المبادرات الإصلاحية الدستورية بالمغرب استلهمت التجربة الدستورية المشرقية – والتي بدورها استفادت كثيرا من التجارب الغربية – مع التمسك بالخصوصية المغربية التي ظلت وفية للثوابت المرعية في التاريخ السياسي المغربي. وإن كان أول محاولة

لوضع دستور للمملكة جاء بمبادرة من أحد رجالات المخزن، وهو عبد الله بن سعيد السلاوي، والذي تولى مهام رسمية منذ عهد الحسن الأول بداية، خلفا لوالده عاملا على مدينة سلا وأحوازها سنة 1892، ثم أمينا لميناء طنجة لمدة سنتين، ونائبا سياسيا لوزير الخارجية محمد الطريس بطنجة. ولقد تقدم عبد الله بن سعيد بمذكرة للمولى عبد العزيز كمساهمة منه في وضع تصور للإصلاح الذي جاء بطلب من السلطان نفسه على شكل رسالة، وجهها لبعض الشخصيات لتقديم تصورها ورؤيتها للإصلاح. ولقد جاءت مذكرة بن سعيد سنة 1901 على شكل مواد ضمنها رؤيته الإصلاحية ؛ تسعة عشر مادة تناول فيها قضايا متعددة، من قبيل : الدعوة إلى العدل والاستقامة، ومنح الاعتبار للإسلام كرابطة بين مكونات الأمة، واختيار المسؤولين من بين المغاربة الأكثر إيمانا وتقوى، وفتح مدارس لتعليم جديد، كما تطرقت المذكرة لتنظيم شؤون المدن والحكم الجهوي وإعداد نظام للضرائب وميزانية للدولة، وهيكلة التجارة الخارجية والفلاحة، وإصلاح العدل والجيش. لقد اعتبر بعض الباحثين أن مذكرة بن سعيد لا ترقى لكي تكون وثيقة دستورية على اعتبار أنها لم تتناول قضايا الحكم والسلطة، وتوزيعها والفصل بينها، بل أنها تناولت قضايا وتفاصيل بعيدة عن الدستور، كالامتيازات. لذلك اعتبرها البعض وثيقة إصلاح سياسي كان المغرب في أمس الحاجة إليها. ويرى البعض أن هذه الوثيقة جلبت على بن سعيد غضب السلطان، مما أدى إلى إعفائه من مهامه.

بعد ذلك، ستتوالى المحاولات الواحدة تلو الأخرى، فاشتهرت من بينها محاولة الشيخ عبد الكريم مراد الطرابلسي الذي وقع اختلاف ولبس حول أصوله، فقد قدر علال الفاسي في كتابه "حفريات عن الحركة الدستورية في المغرب قبل الحماية" أنه مغربي هذا في الوقت الذي اعتبره محمد المنوني والعديد من المؤرخين المهتمين أنه سوري أقام في المغرب بفاس بعد سنة 1906، ولقد تقدم بمشروع للدستور للمولى عبد العزيز، ضمن مشروع إصلاحي كان المغرب في أمس الحاجة إليه. وباستقراء هذا المشروع، يتضح أن

صاحبه قد انفتح على الحياة السياسية اليابانية، وبحث في سر نجاح اليابان وإمكانية الاستفادة من تجربتها، وركز على الأمور التالية : اختصاصات تشريعية لمجلس أمة بالاعتماد على الانتخاب، بحسب كل قبيلة وبلد لمدة 5 أعوام، ومجلس أعلى تحت رئاسة السلطان، مع توظيف الشورى في إقرار المسائل الخلافية، بالإضافة إلى ضبط السياسة الجبائية، والالتزام بما قررته الشريعة الإسلامية في هذا المجال.

بشكل مجمل تمحورت عناصر المشروع حول ثلاثة مجالات أساسية : التشريع، المالية والجيش.

بعد ذلك، جاءت مبادرة متقدمة، وهي التي حظيت بعناية كبيرة، وهي مشروع دستور زنيبر. لقد عنون الحاج علي زنيبر مذكرته بـ "حفظ الاستقلال ولفظ السيطرة والاحتلال"، وبالتالي فالغاية من المشروع هي بالتأكيد، حفظ الاستقلال في مواجهة الأطماع التوسعية، وخاصة بعد معاهدة الجزيرة الخضراء. ومن دون شك فإن الحاج علي زنيبر السّلاوي الذي عاش في مصر زهاء ربع قرن، وشارك في ثورة أحمد عرابي باشا، ثم عاد إلى المغرب في العام 1904 أثناء فتنة أبي حمارة، سيبلور مشروعا سياسيا موسوما بالحالة الفكرية والسياسية لمصر خصوصا، والمشرق العربي عموما. ولكن الملاحظة الرئيسية على مشروع دستور زنيبر جاء متقدما على كل المبادرات السابقة، وخاصة أنه ارتكز على ثقافة قانونية قوية، وكذا الانطلاقة من مسلمة أساسية تتعلق بضرورة الحفاظ على الاستقلال كمنطلق لكل إصلاح : " إن استقلال دولة مراكش داخليًا وخارجيًا، برًا وبحرًا غير منازع فيه، باعتراف الدول أجمع من قديم الأزمان، ولذلك جعله مندوبي الدول العظام، الأساس الذي تنبني عليه قاعدة أبحاثهم الإصلاحية، بالمؤتمر المنعقد فيما بين شهري يناير ومارس سنة 1906م"[12]، لقد أكد الحاج زنيبر على مطلب الاستقلال كأولوية قبل مطلب الدستور.

- انتخاب لجنة من الأعيان المتنورين ؛

- استقلالية الحكومة في اتخاذ القرارات ؛

- منع الدول الأجنبية من التدخل في نظام الحكومة المحلية ؛

- حصر السلطة التنفيذية في الحكومة المحلية ؛

- الالتزام بالقوانين الداخلية لحكومة البلاد، لمباشرة الوسائل الإصلاحية وتعميمها في القطر تدريجيًا ؛

- منع الاستبداد، ونشر وسائل العدل وتسكين الفتن الداخلية ونشر الأمن ؛

- إقامة تحالفات ودية إيجابية مع القوى الأجنبية ؛

- دعوة الدول إلى المحافظة على مصالح، وحدة استقلال المغرب الأقصى ؛

- اعتبار اللغة العربية لغة رسمية، واستعمال اللغات الأجنبية للضرورة ؛

- تقييد امتياز الحرية، بالمحافظة على المروءة ؛

- اقتصار المخابرات المتعلقة بالتعليم، وكافة الإجراءات على الحكومة المحلية ؛

- اشتراط النزاهة والأمانة في تولي المناصب[13].

يلاحظ وبشكل جلي، أن الحاج زنيبر لم يكن مقامه بمصر مقام العابر، بل المساهم المستكشف الذي استطاع أن ينقل لبلاده عصارة الفكر الإصلاحي في المشرق، ويبدو أن دستوره يمكن بحق أن ندرجه ضمن الوثائق الدستورية المتقدمة، والمرتبطة بقوة بحال البلد الذي كان يحتاج فعلا لإصلاحات عميقة. ولقد جاء المشروع في واحد وثلاثين مادة بأفكار ومقترحات تمنح للدولة وثيقة دستورية شكلا ومضمونا.

في نفس السنة أي 1908، ستبرز مبادرة أخرى عرفت بـ "دستور جماعة لسان المغرب"، وهي مبادرة أكثر تقدما من سابقاتها بشكل كبير، شكلا ومضمونا، رغم ملاحظات بعض الباحثين، وخاصة منهم الأجانب الذين كانت لهم ملاحظات شكلية

على المشروع، ولكننا نقول بأنه يجب قياس المشروع مع ما هو موجود ومتوفر في حينه، وليس مع ما سيأتي من بعد من وثائق دستورية، توفرت لها كل الشروط الضرورية لكي تكون مكتملة شكلا ومضمونا.

دستور جماعة لسان المغرب صدر في جريدة للأخوين اللبنانين أرتور نمور وفرج الله نمور اللذين استقرا بطنجة في 1907، بعد تنقل بين مجموعة من الأقطار، العربية منها والأجنبية، فقد قدم فرج الله من تونس نحو طنجة ليؤسس بشراكة مع أخيه أرتور جريدة لسان المغرب، وأنشأ أول مطبعة عربية بالمدينة، ولقد نشرت الجريدة في سنتها الثالثة، أربعة أعداد متتابعة (الأعداد من 57 إلى 60) تتضمن مشروعا دستوريا يتكون من 93 مادة.

ويعتقد بعض الباحثين أن من خط مشروع دستور لسان المغرب مجهول، وأن ذاك كان مخافة غضب المولى عبد الحفيظ الذي تولى السلطة ببيعة مشروطة، بل أن منهم من اعتبر أن من كتب البيعة المشروطة الحافظية هم من كتبوا دستور لسان المغرب، وأن نوايا المولى عبد الحفيظ في مجال الحريات لم تظهر بعد مرور فقط أربعة أشهر من توليه الحكم. ولكن هناك من إعتبر جماعة لسان المغرب هم جماعة الاتحاد والرقي المغربية، وهي نسخة من جماعة تركية تحمل نفس التسمية، وكانت لها أدوار كبرى في التحولات العميقة التي عرفتها التجربة التركية، وبالخصوص الدستور الأول لتركيا 1876. لذلك فبغض النظر عن الأشخاص، فإن من كتب دستور جماعة لسان المغرب له مرجعية قانونية قوية متأثرة بالتجربة التركية، ومنفتحة على التطور الملحوظ في القانون الدستوري الغربي الذي راكم أزيد من قرن من التجربة، وفي نفس الوقت هناك نفس من روح وثيقة البيعة المشروطة التي بمقتضاها تولى المولى عبد الحفيظ السلطة، والتي تعتبر وثيقة بنفحة نظام ملكية دستورية.

وقد اشتمل نصّ مشروع دستور "جماعة لسان المغرب" على أربعة أقسام. يتناول أولها، القانون الأساسي للأمة، فيأتي بالتعريف على الدولة المغربية، ودينها ولغتها الرسمية، وسلطاتِ السلطان والحكومة فيها، ومالية الدولة، كما تناول ثانيها، النظام الداخلي لـ"منتدى الشورى"، ويضع الثالث، قواعد النظام الانتخابي وقوانينه، فيما خصص القسم الرابع إلى صياغة قانون خاص بالجزاء.

في جميع الحالات، فإن القاسم المشترك بين مختلف هذه المذكرات والمشاريع هو تمحورها حول حفظ الاستقلال كأساس لإمكانية اعتماد الدستور، الذي يعتبر محور الإصلاحات السياسية في مغرب بداية القرن العشرين، وكذلك أن التأثير الواضح للمشرق بين في مضامين كل ما تم تقديمه من أفكار، فالإرث الغربي ظل لحد هذه الفترة محدودا، ولم يستطع إزاحة التأثير المشرقي على العقلية المغربية، فظلت النخبة المغربية المثقفة مرتبطة بشكل قوي بما يفتعل داخل المجتمعات المشرقية من إصلاح، وما تبثه الحركة الإصلاحية من أفكار ومشاريع.

دساتير الانتقال الديمقراطي

بعد فرض الحماية بتاريخ 30 مارس 1912، فإن كل المشاريع الدستورية المقدمة سلفا قد فشلت في المحافظة على الاستقلال، وبالتالي فإن سلطات الحماية ستوقف كل مبادرة إصلاحية، لمساسها بمشاريعها الاستعمارية، لذلك فإننا لن نقف كثيرا عند فترة الحماية التي تميزت بالضرورة بالمطالبة بالاستقلال، وبالتالي سيعمد الوطنيون إلى تأجيل المسألة الدستورية، رغم صدور بعض الوثائق التي لا ترقى إلى مصاف الدستور على اعتبار أنها ذات نفس سياسي يندرج ضمن الكفاح السياسي، من أجل الاستقلال لذلك نعتبر أن الفترة الأهم في مسار الفكر الدستوري المغربي ينطلق مع مرحلة الاستقلال سنة 1956.

إن الإجماع بعد الاستقلال بين مكونات الطبقة السياسية بالمغرب على ضرورة إقامة نظام ديمقراطي، ولذلك كانت هناك نوايا حقيقية لتمكين المغرب من نظام سياسي

عصري، يشكل الدستور أحد مداخله. فبالتالي، كانت هناك إشارات متبادلة بين القوى المؤثرة في القرار السياسي لمغرب الاستقلال بحتمية الانتقال إلى ورش البناء الديمقراطي في المغرب، وهذا الأمر نجده معلنا في خطابات الملك محمد الخامس أو في تصريحات ومواقف رموز الحركة الوطنية بمختلف تلاوينها. معلوم أن كثافة الأحداث وزخمها في فترة زمنية قصيرة تحتاج من دون شك إلى تدقيق لوجود تفاصيل كثيرة مهمة تساعد على الفهم، مع كون بعض التفاصيل محددة في فشل أو نجاح المشروع الديمقراطي المغربي، انطلاقا من طريقة وضع الدستور، مرورا بطبيعة نظام الحكم والنظام الحزبي، مرورا إلى المؤسسات الدستورية، ووصولا إلى طبيعة النظام الدستوري نفسه. و لكن يبقى حدث العهد الملكي 1958 أهم إعلان ملكي يؤكد على الرغبة في إقامة نظام ديمقراطي، وكمنطلق لبناء مشروع دستور للمملكة[14]. هذا المشروع سيعرف تعثرات عديدة ارتبطت بالأساس بطبيعة التقاطبات السياسية وطموحات بعض التيارات السياسية الوازنة في الساحة المغربية، والتنوع الكبير في مرجعيات النخبة السياسية المغربية. ولقد ظل التردد هو السمة المميزة لمرحلة 1956 إلى غاية 1960، إذ بتاريخ 2 يونيو 1961 سيتم، بعد وفاة الراحل محمد الخامس، وتولي ولي عهده الحسن الثاني العرش، إصدار القانون الأساسي للمملكة المكون من 17 فصلا، يضم أسس دستورية اعتمدتها الدساتير اللاحقة وتتمثل أهم هذه الأسس في :

- الإسلام دين الدولة الرسمي ؛ اللغة الرسمية للبلاد هي اللغة العربية ؛ متابعة الكفاح لاستكمال الوحدة الترابية ؛ كفالة الحريات العامة والخاصة ؛ أن يستهدف النظام الاجتماعي تحقيق العدالة الاجتماعية ورفع مستوى المعيشة ؛ خارجيا، التشبث بعدم التبعية، وبمؤتمر باندونغ والجامعة العربية، والوحدة الافريقية.

بعد ذلك، سيدخل المغرب عهد الدساتير مع أول دستور للمملكة بتاريخ 14 دجنبر 1962، وهو الدستور الذي وضع تحت إشراف الملك الحسن الثاني، وفق نفس المنهجية

التي وضع بها دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة 1958، وجاء كذلك بنكهة فرنسية بحكم التكوين القانوني للملك، وعضوية فقهاء للقانون الدستوري من الجامعات الفرنسية للجنة التي تولت وضع مشروع الدستور. لذلك قد نعتبر أن دستور 1962 وضع حدا لميل النخبة المغربية لاستلهام التجربة المشرقية، كما كان في السابق، والاتجاه نحو الغرب واستلهام تجربته في مجال البناء العام للنظام السياسي المغربي.

ولوج المغرب لخانة الدول التي تتوفر على دستور هو تحول نوعي كبير في المسار السياسي للمغرب، بالرغم من النقاش الذي واكب الحياة السياسية المغربية ووجه التجربة الدستورية المغربية منذ نشأتها، وخاصة ما يتعلق بطريقة وضع الدستور. فالدسترة من دون شك آلية أساسية وضرورية لنقل النظام السياسي من الحكم المطلق إلى المقيد، ومنح الدولة مؤسسات تكرس السيادة الشعبية وتحفظ الحقوق وتضمن الحريات، وتعطي معنى للمواطنة، وتكرس دولة الحق والقانون، وتحمي الثوابت الجامعة للأمة، إلخ. وهذه الأمور والقضايا تحتاج إلى استنبات في تربة ومناخ يتم تهيئ الشروط والظروف الضرورية لكي تصبح قابلة للعيش والدوام، ولذلك نعتبر أن توفير شروط النجاح يحتاج إلى هامش زمني قد يطول أو يقصر، وإلى قرارات قد تكون صعبة وربما تخلف ضحايا هي كلها سمات لمرحلة الانتقال الديمقراطي، التي بدورها تحتاج إلى تأطير وتوجيه، شكلت دساتير المملكة المتعاقبة إطارا قانونيا وسياسيا لتوجيه مسار العملية الديمقراطية بالمغرب.

لقد شكل الصراع على السلطة في مغرب ما بعد الاستقلال أساس التعثرات الكثيرة، وسبب في ضياع الفرص السانحة لولوج خانة الدول الديمقراطية، ودفعت إلى البحث عن نصوص دستورية بديلة، لتدبير مراحل الصراع على السلطة والتنافس عليها في مرحلة لاحقة، والمشاركة فيها كمرحلة متقدمة معلنة عن وصول قطار الانتقال الديمقراطي إلى المحطة القريبة من المحطة الديمقراطية.

اعتماد ستة دساتير[15] منذ الاستقلال إلى الآن، دليل على الصعوبات التي واجهت المشروع الديمقراطي المغربي، وهو ما يدفع إلى التساؤل عن العنصر الذي يدفع إلى وقوع اختلالات في النظام السياسي، ويتجه به في الكثير من الأحيان نحو التراجع عن المكاسب المحققة بنضالات وتضحيات كبيرة، وتفويت للفرص التي تحرم الأجيال من الحياة الديمقراطية، هل أعطاب الانتقال الديمقراطي مرتبطة بالوثيقة الدستورية التي تنص صراحة على الملكية الدستورية وفصل السلط، وسيادة الشعب والحقوق والحريات، كما هو متعارف عليها دوليا، وعلى النظام البرلماني، بل وصل بنا المسار إلى أن يتم التنصيص في الدستور الحالي لعام 2011 على الاختيار الديمقراطي كثابت من ثوابت الأمة المغربية.

لا يسمح المقام هنا إلى الخوض في تفاصيل الدساتير الستة التي تم الاحتكام إليها في سياقات متباينة، سواء لضبط الصراع أو التنافس، وحتى المشاركة في السلطة. ولكن نقول إجمالا أن دساتير المغرب الستة هي دساتير للانتقال الديمقراطي، وبذلك نضع التساؤل التالي : هل حان الوقت للمطالبة بدستور للديمقراطية ؟

لقد حقق المغرب تراكما حقيقيا في مجال الممارسة الدستورية، وكذا الفكر الدستوري المغربي أصبح رائدا بدراساته واجتهاداته، قابل للتصدير نحو من يرغب في الاستفادة الفورية من دروس مستخلصة من تجربة دستورية غنية و قوية. ولكن في نفس الوقت، وبعد التنزيل المسترسل لمضامين دستور 2011، يتضح في الكثير من الأحيان، أن هذه الوثيقة تحتاج إلى مراجعة فورية لتجاوز بعض النقائص والبياضات التي تكتنفها، ولما لا أن نستغل فرصة المراجعة لطرح مسألة الحسم في الانتقال الديمقراطي للولوج، وبشكل نهائي، لحقبة جديدة حقبة الديمقراطية الكاملة والتامة، فالمجتمع المغربي قدم الشيء الكثير من أجل هذه اللحظة، لحظة الدستور الديمقراطي.

الهوامش

(1) د . أحمد كافي : مشاريع الإصلاح السياسي بالمغرب، دار الكلمة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر سنة 2013، ص. 65.

(2) نعلم اليوم أن Domingo Badia كتب هذه الوثيقة الدستورية، ونقوم بالتعريف بها هنا بعد أن تم العثور عليها في مخطوط لهذا الرحالة. كما أن دستور شعوب الغرب كتب باللغة الإسبانية، وهذا النص محفوظ على شكل مخطوط في مكتبة Arxiu التاريخية لمدينة برشلونة الإسبانية.

Mercè De Viladrich : "La Constitución de los Pueblos de Occidente". Une proposition inédite du voyageur ALI BEY L'ABBASSIDE pour le Maroc dans L'Arxiu Historic de La Ciutat de Barcelona (AHCB , col. Toda , Ms. B. 162-II) . P 345 – 383 . Revue des mondes musulmans et de la méditerranée. 113 – 114 / novembre 2006. Le corps et le sacré en Orient musulman.

(3) علي باي العباسي هو 1818 – 1767 (Domingo Badia y Leblich) وهو شخصية كطالونية (إسبانية) كان موظفا في خدمة الوزير الأول Manuel De Godoy في حكومة الملك كارلوس التاسع. ولقد اعتمدنا على ما خلفه علي باي العباسي من كتابات رغم ما يحوم حول هذه الشخصيات من تحفظات عديدة ما بين الدوافع التجسسية والحالة النفسية المرضية المهووسة بحب السلطة إلى درجة اقتراح نفسه سلطانا على المغرب.

(4) دستور 19 مارس 1812 المعروف بدستور La Pepa الذي تم الاعلان عنه بمدينة قادس Cadiz (سمي بهذا الاسم لأنه اعتمد يوم القديس يوسف الذي يصادف التاسع عشر من مارس) وهو أول دستور إسباني صيغ في لحظة خاصة من تاريخ دولة تعاني من أكثر حقبة دموية في تاريخها، والتي تقاوم عبثا للمحافظة على خصوصياتها وفي نفس الوقت الالتحاق بالحداثة، فرغم أن قيمة الوثيقة من الناحية القانونية محدودة ولكن مكانتها وقيمتها تكمن في تحويلها كرمز لليبرالية النضالية للقرن 19 وحتى القرن 20. فالسنوات التي مرت منذ 19 مارس 1812 تسمح بتقييم قيمته وما يمثله.

Maria Pilar Queralt Del Hierro : La PEPA , la audaz constitución qui vio la luz en 1812. Revista, HISTORIC Y VIDA 28 / 07 / 2017 Numero 528 .

(5) في هذه الوثيقة علي باي لا يخفي أبدا مصالحه الذاتية ورفض إمكانية (سبق تجربتها من قبل الاستعمار البريطاني في حالات مصر و أستراليا) تربية أحد الأمراء المحليين على الطريقة الأوروبية، لكي يقوم فيما بعد بنقل خبراته إلى بلده الأصلي. على العكس من ذلك، من أجل ضمان نجاح عمليته الانقلابية لصالح القوى الاستعمارية، يظهر من الأفضل اختيار أوروبي أصيل من أجل هذه العملية، ومنحه لقب أمير عربي...» الذي يكون قادرا على تنظيم مؤامرة داخلية. Mercé Viladrich مرجع سابق.

(6) لقد ورد الحديث عن كون علي باي العباسي كتب عند مقامه بباريس نصين مسرحيين حول "Tragédie Ali Bey Au Maroc" بتاريخ أكتوبر 1815 و نص آخر "Le Mémoire sur la colonisation de l'Afrique" بتاريخ 22 أكتوبر

1815. التي بعث بها علي باي إلى الدوق Richelieu. مخطوط Constitución de los Pueblos de Occidente La مضمن في مجلد Memòries originals II (différentes époques)، تشتمل على وثائق مختلفة لباديا Badia حيث تشمل الأوراق من 213r حتى 220v . وحسب ترقيم الهامش العلوي (عند كل ورقتين هناك ترقيم آخر في الهامش السفلي الأيمن، والذي يمتد من 85 حتى 88). حالة الحفظ جيدة. هذا المخطوط يشكل جزء من مجموعة Colòlecció Todda التي جمعها الدبلوماسي إدوارد تودا إي غويل1855) 1941-Eduard Toda i Güell)، الذي بدأ يهتم بباديا Badia خلال دراسته للقانون في مدريد، حيث شكل صداقة مع فيكتور بلاغويرBalaguer Victor، مؤلف سيرتين ذاتيين خيالتين عن باديا Balaguer, 1860 : t. 2, 157) 241-Badia ; 1865 : 36-49). في عام 1889، التقى تودا Toda في باريس إيميل دي سالس Emile de Sales، حفيد باديا Badia، الذي احتفظ بكميات كبيرة من وثائق جده، التي حصل عليها تودا Toda ثم أودعت من قبله في مكتبة AHCB L'Arxiu Historic de La Ciutat de Barcelona (AHCB , col. Toda , Ms. B. 162-II) (تودا، 1889). انظر Mercè Viladrich مرجع سابق .

(7) Mercé Viladrich. Ibid.

(8) Saaf .A , « Les perceptions marocaines de la Révolution Française » , Horizons Maghrébins-le Droit à la Mémoire 18-19 ; Université de Toulouse-le Mirail ; 70-87.

(9) عبدالحفيظ جمال: المغرب والثورة الفرنسية،منشورات الزمن، سلسلة شرفات 9، مطبعة النجاح الجديدة، الدارالبيضاء، سنة 2002، ص 174.

(10) د. أحمد كافي مرجع سابق . ص 66.

(11) نفس المرجع . 65.

(12) أحمد كافي، مرجع سابق، ص 300.

(13) محمد المنوني، مظاهر يقظة المغرب الحديث، الجزء الثاني، ط.2، دار الغرب الإسلامي، 1985 بيروت، ص 415 و ما بعدها.

(14) جاء العهد الملكيعلى شكل خطاب وجهه العاهل الراحل محمد الخامس إلى المغاربة، حيث وضع خطة زمنية لإنشاء المجالس البلدية و القروية و المجلس الوطني التشريعي المنبثق عن المجالس المنتخبة، وكذا إنشاء مجلس وطني منتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر في مرحلة لاحقة

(15) بالإضافة إلى دستور 1962 تم إجراء استفتاءات دستورية شملت استفتاء 24 يوليوز 1970 ثم استفتاء فاتح مارس 1972 و بعده استفتاء 4 سبتمبر 1992 ثم استفتاء 13 سبتمبر 1996 انتهاء باستفتاء 1 يوليوز 2011.

مكونات الهوية الوطنية في دستور 2011 وفي سياق التطور الدستوري بالمغرب

السيد عباس الجراري

عضو أكاديمية المملكة المغربية

أود في بداية هذا العرض أن أوضح مفهوم المصطلحات الثلاثة التي عليها يدار، وهي :

1 -الهوية ؛

2 -الدستور ؛

3 -التطور الدستوري.

أما "الهوية"[(1)] – بضم الهاء وكسر الواو – فهي الذات والشخصية والإِنِّية، سواء بالنسبة لفردٍ أو لمجموع الأفراد الذين يعيشون في وطن معين، تكون هذه الهوية دالة عليه، باعتبارها جوهر وجوده، وحقيقة هذا الوجود. ويقابلها عكسها الذي هو "الغيرية".

وتتشكل الهوية من مكونات يمكن إجمالها في ثلاثة :

1. الوطن، ويتمثل في جانبيه الطبعي والبشري، على ما يكون في هذين الجانبين من تنوع وتعدد، وما يكون بينهما من تعلق وارتباط، وما اصطلح عليه بـ"الوطنية"

التي تستلزم قيام المواطنين بما عليهم من واجبات، قبل مطالبتهم بما لهم من حقوق، والتي تبلورت في التمسك بوحدة المغرب الترابية، عبْر استرجاعه لصحرائه والنضال لتحقيق هذا الاسترجاع.

2. اللغة التي بها يتواصل أصحاب هذا الوطن، والتي بها يتعلمون، وبها ينشئون إبداعاتهم العلمية والفكرية والأدبية والفنية وما يخلفون من تراث. وهي تغتني بما يعايشها من لهجات محلية أو لغات عامية ؛ مع العلم أن التراث الناشئ عن هذه اللغة وروافدها، هو المكون للثقافة الوطنية في جانبيها المدرسي والشعبي، وما يرتبط بهما من قيم وعادات وتقاليد وأعراف.

3. الدين بما فيه من شرائع وأحكام، وقيم لها تأثيرها الروحي من خلال العبادات والمعاملات، مما يجليه الفكر والسلوك والعلاقات مع الذات والآخر. والدين هنا بالنسبة إلى المغاربة منذ أن اعتنقوه قبل أزيد من ثلاثة عشر قرناً، هو الإسلام الذي بسماته طبعت كل المقومات الأخرى، مما يجعلنا لا نتردد في وصف هويتنا بأنها "إسلامية". ومن هنا كان الشعار الذي اختير رمزاً للمغرب، وكما يتردد في نشيده الوطني يبدأ بذكر "الله" ثم يتبع بـ "الوطن" و"الملك". وهو شعار يحتاج إلى أن يشرح ويفسر في ضوء مقومات "الهوية"، كما سنرى بعد.

وأما "الدستور" فهو الوثيقة التي تتضمن ما تقوم عليه السلطة في أي بلد، من قواعد تنظم مقتضيات تسيير هذا البلد، وما ينبغي أن تكون عليه علاقة تلك السلطة بمواطنيه. وقد تكون هذه الوثيقة مكتوبة أو عرفية أو جامعة بينهما. وهي في الغالب، تكون قابلة للتعديل أو الإضافة، بما لا يمس مكوناتها الثابتة، وبما لا يعوق استمرارها وما يرتبط بهذا الاستمرار من استقرار.

ومعروف أن الدساتير الستة التي عرفها الـمـغـرب منذ استرجاع استقلاله كانت مكتوبة، بدءاً من دستور 1962 إلى 1970 و1972 و1992 و1996 حتى 2011 ؛ وإن كانت بعض الممارسات المتعلقة بتنظيم السلطة فيه ظلت في سياق التقاليد المتبعة. وهو ما ينطبق على الدستور الأخير الذي نحن بصدد النظر فيه، متصلاً بهذا التنظيم وبمقومات الهوية الوطنية.

من هنا نصل إلى مصطلح "التطور الدستوري" الذي يتبلور فيما يلي :

1. الدساتير السابقة على دستور 2011 الذي تم في عهد مولانا أمير المومنين جلالة الـمـلـك محمد السادس أيده الله ونصره، وهي المشار إليها قبل (1962-1970-1972-1992-1996). وقد تمت كلها في عهد جلالة الـمـلـك الحسن الثاني أكرم الله مثواه.
2. عقود "البيعة" التي غدت تقليداً لازماً وملزماً منذ بيعة المولى إدريس، إثر قدومه والترحيب به، إلى بيعة مولانا أمير المومنين أعز الله أمره، باعتبارها وثيقة دستورية مكتوبة، تضبط العلاقة بين "الراعي والرعية"، من خلال تحديد الحقوق والواجبات المتعلقة بكلا الطرفين. وقد حرص المغاربة عليها، حفاظاً على ما أولاها القرآن الكريم من أهمية بالغة، وسيراً على ما طبقه رسول الله صلى الله عليه وسلم والخلفاء من بعده ؛ وسيعود إليها هذا العرض.
3. المشروعان اللذان اقترحهما علماء مصلحون قبيل عقد الحماية، وهما:

أ. المذكرة الدستورية المرفوعة إلى السلـطـان المولى عبد العزيز، بعد عقد مؤتمر الجزيرة الخضراء في 15 يناير 1906م، والموقعة في فاتح صفر 1323هـ الموافق 7 أبريل 1906م، وكانت الأمة قد رفضت قرارات هذا المؤتمر.

ب. مشروع وثيقة الدستور الذي رفعته جماعة "لسان الـمـغـرب" إلى السلـطـان المولى عبد الحفيظ سنة 1908م، والذي نشرت منه جريدة "لسان الـمـغـرب" ثلاثاً وتسعين مادة[2].

4. تأسيس مجلس وطني استشاري لدى الجلالة الشريفة : صدر به ظهير شريف رقم 1.56.179 بتاريخ 15 ذي الحجة 1376هـ الموافق 3 غشت 1956م. وكان أصدره جلالة الـمـلـك المغفور له محمد الخامس، وأمضاه المرحوم مبارك البكّاي[3].
5. كتابات ورسائل ملوك الـمـغـرب وعلمائه الداعين إلى الإصلاح الديني[4]. ومنها :

أ. دعوة السلـطـان سيدي محمد بن عبد الله (تـ 1204هـ=1790م) إلى ضرورة الرجوع للكتاب والسنة وآراء السلف الصالح ونبذ التقليد. وله في ذلك منشور وزعه على القضاة والمفتين[5]؛

ب. دعوة السلـطـان المولى سليمان (تـ 1238هـ=1822م) إلى الانتصار للسنة ومحاربة بدع الطوائف الضالة [6]؛

ج. موقف السلطة والعلماء من دعوة محمد بن عبد الوهاب (1115-1206هـ=1703-1792م) الذي قام بمساعدة الأمير ابن سعود يدعو بتشدد إلى ما يراه الإسلام الصحيح، عبْر نبذ التقليد ومحاربة مظاهر الشرك التي منها التمسح بالقبور، بما فيها قبر الرسول ﷺ[7].

وإننا حين نتأمل دسـتـور 2011 الذي هو آخر دساتير عهد الاستقلال، نجد أنه يسعى إلى التوفيق بين ما هو أصيل وما هو حداثي. وإنه ليكفي بالنسبة لهذا العنصر الأخير أن نشير إلى بعض المقتضيات التي تنازل بها الملك عن اختصاصات مطلقة كانت له في السابق، وأن نشير كذلك إلى الصلاحيات التي منحها لرئيس الحكومة، وإلى مظاهر تقوية العمل البرلماني، مما أعطى الـملكية بُعدا برلمانيا أو قرَّبها إلى هذا البعد ؛ وكذا أن نشير إلى تقوية الاستقلال الذاتي والمؤسساتي لمنظومة العدالة، وما إلى هذا وذاك، مما يعتبر بحق نقلاً للدولة من طابعها التقليدي إلى طابع عصري، أغنى مسارها الدستوري.

وأما بالنسبة للجانب الأصيل في دستور 2011 فقد انطلق فيه من الثوابت، وحدد مقوماتها الثلاثة التي اعتبرناها مرتكزات أساسية لهويتنا المغربية، مع لفت الانتباه إلى بعض جزئياتها، مما يساعد على توضيح غوامضها وإن بدون تفصيل ؛ على نحو ما أورد عن اللغة في الفصل الخامس من الباب الأول، المتضمن أحكاماً عامة، حيث ورد مايلي:

- تظل اللغة العربية اللغة الرسمية للدولة ؛
- وتعمل الدولة على حمايتها وتطويرها وتنمية استعمالها ؛
- تعد الأمازيغية أيضاً لغة رسمية للدولة، باعتبارها رصيداً مشتركاً لجميع المغاربة بدون استثناء ؛
- يحدد قانون تنظيمي مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، وكيفيات إدماجها في مجال التعليم وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية ؛ وذلك لكي تتمكن من القيام مستقبلا بوظيفتها بصفتها لغة رسمية ؛
- تعمل الدولة على صيانة الحسَّانية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الهوية الثقافية المغربية الموحدة، وعلى حماية اللهجات والتعبيرات الثقافية المستعملة في المغرب، وتسهر على انسجام السياسة اللغوية والثقافية الوطنية، وعلى تعلم وإتقان اللغات الأجنبية الأكثر تداولاً في العالم، باعتبارها وسائل للتواصل والانخراط والتفاعل مع مجتمع المعرفة والانفتاح على مختلف الثقافات وعلى حضارة العصر ؛
- يحدث مجلس وطني للغات والثقافة المغربية، مهمته على وجه الخصوص حماية وتنمية اللغتين العربية والأمازيغية، ومختلف التعبيرات الثقافية المغربية، باعتبارها تراثاً أصيلا وإبداعاً معاصراً. ويضم كل المؤسسات المعنية

بهذه المجالات. ويحدد قانون تنظيمي صلاحياته وتركيبة وكيفيات سيره.

وإذا كان المجلس المذكور لم يتح له أن يرى النور بعد، فإن المؤمل أن ينظر في كل تلك التطلعات ويعمق بحثها، وينتهي فيها إلى ما يلائم الواقع المتطور الذي يسعى المغاربة به إلى التحديث، ولكن في إطار الأصالة الحق ؛ مما تبرزه بإلحاح بعض القضايا الشائكة، كقضية التعليم ولغته.

وإذا كانت مقومات الهوية، على أهميتها، وضرورة إيجاد حلول نهائية لها، فإن مكون الدين يحتاج باستمرار إلى تفصيل المفردات التي تشكله، أو بالأحرى إلى التذكير بها، والتي من خلالها، تبرز خصوصيات تدين المغاربة منذ اعتنقوا الإسلام واقتنعوا به، وفق ما يبرزه التطور الدستوري للمغرب. هذا مع العلم أن دستور 2011 ينص كما في (التصدير) على أن "المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، متشبثة بوحدتها الوطنية والترابية وبصيانة تلاحم وتنوع مقومات هويتها الوطنية الموحدة، بانصهار كل مكوناتها العربية الإسلامية والأمازيغية والصحراوية الحسَّانية، والغنية بروافدها الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية. كما أن الهوية المغربية تتميز بتبوء الدين الإسلامي مكانة الصدارة فيها ؛ وذلك في ظل تشبث الشعب المغربي بقيم الانفتاح والاعتدال والتسامح والحوار والتفاهم المتبادل بين الثقافات والحضارات الإنسانية جمعاء".

وعلى نحو هذا التفصيل، نص كذلك في الفصل الأول، على أن الأمة تستند "في حياتها العامة على ثوابت جامعة متعددة الروافد والملكية الدستورية والاختيار الديموقراطي". وكأن هاجس التحديث في إطار النظام الملكي أو الرغبة في إبرازه، جعل واضعي الدستور لا يرون ضرورة للتذكير بالثوابت الدينية الراسخة التي عليها قام نظام الدولة منذ الأدارسة، في صيغة إمامة متجددة تتمثل في إمارة المومنين ؛ دون أن ننسى

أن على هذه الثوابت نشأت العلاقات مع العديد من الدول الإسلامية المشابهة، ولا سيما في أقطار عربية أخرى، وكذا في معظم البلدان الإفريقية التي كانت – وما تزال - وخاصة في المرحلة المعاصرة من أبرز رهانات المغرب، سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي والثقافي، انطلاقا من الإسلام، وما كان للمغاربة من اختيارات لتطبيقه على النحو الملائم.

وللتذكير، فإن هذه الاختيارات تتمحور حول دعائم أربعة، كلها تؤكد التوجه السني للمغاربة في مواجهة التوجهات الأخرى التي ظهرت منذ أواخر العهد الراشدي، مع بداية الصراع على "الخلافة".

وقد تحددت اختيارات الـمغـرب السُّنية، أي الموافقة لما عليه أهل "السنة والجماعة" في العناصر الأربعة الآتية[8]:

1. العقيدة الأشعرية في التوحيد ؛
2. المذهب المالكي في الفقه ؛
3. التصوف السني في السلوك ؛
4. الإمامة العظمى التي يقول بوجوبها أهل السنة، والتي تتمثل عندنا في إمارة المومنين.

وحين نقول "اختيارات" فإننا نرى ضرورة التذكير بأن دخول الإسلام للمغرب تم على مرحلتين :

الأولى، على يد عقبة بن نافع، زمن يزيد بن معاوية، وكان قد وصل مبشراً بالدين الجديد عام 61-62هـ، إلا أنه لم يلبث بعد نحو سنتين من الجهاد أن قتل في جنوب بسكرة عند واحة تهودا بالزاب.

والثانية، على يد موسى بن نصير، ابتداء من عام 79هـ في عهد الوليد بن عبد الملك.

ولعلنا نذكر كذلك، بأن المغاربة قبل اعتناقهم للإسلام قد عرفوا التدين من خلال معتقدات تنم عن ميلهم الفطري للوحدانية، أي للإيمان بالله. وهو ما يفسره الوجود النسبي للمسيحية واليهودية يومئذ، وإن لم يقبلوهما، لارتباط المسيحية بالمد الاستعماري الروماني، وارتباط اليهودية بالميز العنصري.

هذا بالإضافة إلى أننا لا ينبغي أن نغفل عن المواقف الواضحة والخفية التي كانت للمغرب من الصراعات الناتجة عن الأحداث السياسية والفكرية التي عاشها المسلمون منذ أواخر العهد الراشدي، والتي كان للمغرب معها اتصال مباشر، ولا سيما مع الأطراف المنهزمة فيها، بدءاً من الخوارج الذين اعتبروا جميع أطراف تلك الصراعات مخطئة. وكانت فئات منهم قد لجأت إلى المغرب، متمثلة في "الإباضية"، وخاصة في "الصفرية" التي تعاطف معها المغاربة بزعامة ميسرة المضغري في طنجة، وكذا في سجلماسة تحت نفوذ بني مدرار.

أما الشيعة، فقد كانت بعض مبادئهم تتسرب للمغرب وإن لم يعتقدوها، مكتفين بما يكنون لهم من عطف وإشفاق عليهم مما كان يصيبهم على يد الأمويين والعباسيين، ومظهرين فائق الحب لآل البيت وخالص الإكبار لمكانة علي بن أبي طالب وابنيه الحسن والحسين وزوجته السيدة فاطمة بنت رسول الله ﷺ. وهو ما أظهره المغاربة من خلال ترحيبهم بالمولى إدريس بن عبد الله (تـ 177هـ=793م)، وكان قد وفد عام 172هـ=788م. وهو الترحيب الذي كان له أكبر الأثر في بلورة سنيتهم، بغض النظر عن كونه جاء فاراً إثر هزيمته في وقعة فخ على عهد الهادي العباسي عام تسعة وستين ومائة للهجرة -كما هو شائع في التاريخ - أو موفداً إلى المغرب قبل ذلك بعدة أعوام،

في إطار البعثات التي وجهها أخوه محمدالمعروف بـ"النفس الزكية" إلى بعض الأقاليم بعد أن بويع في الحجاز، كما عند أبي الحسن الأشعري في "مقالات الإسلاميين"[9].

وعلى عكس ما كان متوقعاً من مسيرة الأحداث، فإن المولى إدريس وهو ينتسب للشيعة الزيدية، كان ممكنا أن يكتفي بالابتعاد عن مجال الصراع في المشرق واللجوء إلى المغرب والاستقرار فيه، ولكنه وجد في هذا البلد إمكان مواصلة مواجهة العباسيين، وإن من غير أن يحاول نشر مذهبه، علماً بأنه لم يكن له مذهب متشدد في الشيعة ؛ من غير أن ننسى أن "الزيدية" التي ينتسب إليها كانت - لتسامحها - ترى تقديم المفضول على الفاضل. وهو ما جعلها تقبل خلافة أبي بكر وعمر مكان علي ابن أبي طالب. ولهذا كله لا نستغرب الدور الإيجابي الذي كان للمولى إدريس في تركيز سنية المغاربة ومالكيتهم ؛ وكأنه أدرك عدم استعداد المغاربة لتقبل الفكر الشيعي، على الرغم من محبتهم لآل البيت.

ومع ذلك فقد ظهرت في أول العهد المرابطي بمدينة تارودانت، طائفة من الشيعة "الروافض البَجَلية" المنسوبين إلى عبد الله البجلي، كانوا قد وصلوا إلى سوس حين قدم عبيد الله الشيعي إلى إفريقية ؛ لولا أن واجههم داعية المرابطين عبد الله بن ياسين فهزمهم.

كما أنه لا بد من الإشارة إلى ما كان حاوله المهدي بن تومرت، مؤسس الدولة الموحدية، وكان يقول بعصمة الإمام على رأي الشيعة الإمامية، وادعى ذلك لنفسه. إلا أن خلفاءه من بعده لم يلبثوا أن أنكروا عليه ذلك وتراجعوا عنه ؛ مما يجعلنا نستنتج أن حركة المهدي كانت ذات صبغة سياسية تهدف إلى القضاء على دولة المرابطين الفقهية. ومن ثم ما كانت لتؤثر – عقديا وفقهيا - على سنية المغرب ومالكيته.

في هذا الإطار كذلك، تسربت بعض أفكار علماء الكلام، ولا سيما منهم المعتزلة الذين ركزوا عنايتهم على النظر في أصول العقيدة والدفاع عنها بالحُجج العقلية، في

حين، أخذ المغاربة بالعقيدة الأشعرية المنسوبة لأبي الحسن الأشعري (260-324هـ) الذي صاغ التوجه السني صياغة عقلية، متخذاً موقفاً متسماً بالوسطية والاعتدال، قائماً على القول بتصرف الله في الخَلق والكون وفق مشيئته وعلمه وإرادته، وليس – كما قال المعتزلة – بمقتضى العقل والحكمة. وهو ما جعل الأشاعرة لا يلزمون الحق سبحانه بتطبيق عدل صارم. ومن ثم لا يكفرون المومن العاصي، بل يتركونه لمشيئته تعالى، إن شاء عاقبه، وإن شاء عفا عنه. وهم لهذا يقولون بـ"الشفاعة" التي كثيراً ما يردد المغاربة الدعاء بها، سواء في أدبياتهم المدرسية أو الشعبية.

وفي الاتجاه السني نفسه، أخذ المغاربة في الفقه بمذهب إمام دار الهجرة مالك ابن أنس (تـ 179هـ=795م)، بعد أن كانوا قبل ذلك يأخذون بالسنن، ثم بمذهب النعمان ابن ثابت المعروف بأبي حنيفة (تـ 150هـ=767م)، ويعتبر أول المذاهب الفقهية في الظهور. وكان اختيارهم للمذهب المالكي راجعاً إلى أسباب كثيرة ذاتية وموضوعية، منها ما كان من تعاطف بين المولى إدريس والإمام مالك الذي روى في "الموطأ" عن عبد الله الكامل والد إدريس ؛ إضافة إلى الموقف الذي ساند به مالك أخ المولى إدريس المسمى محمداً، والمعروف بـ "النفس الزكية" (تـ 145هـ=762م) الذي سلف ذكره، والذي كان أفـتى عند قيامه بأن بيعة أبي جعفر المنصور ثاني خلفاء بني العباس (تـ 158 هـ=775م) لا تلزم، لأنها كانت على الإكراه، وكان أفتى ببطلان الطلاق المكره، وسقوط يمين الإكراه على العموم، وعُذب في ذلك كما هو معروف.

وقد علمت أسباب كثيرة على انتشار المذهب، منها ما ذكره ابن خلدون عن عنصر البداوة الذي كان – في نظره – يقرب بين المغاربة وأهل الحجاز. وهو رأي قابل للمناقشة، التي لا يتسع لها مجال هذا العرض. ومن تلك الأسباب كثرة الفقهاء المالكيين الذين وفدوا إلى فاس في عهد إدريس الثاني (177-213هـ=793-828م) من القيروان سنة 189هـ، وأقاموا في "عدوة القرويين"، وكانوا نحو ثلاثمائة أسرة. ومثلهم

الذين وفدوا من الأندلس على إثر ثورة الرَّبَض التي كانت لهم ضد الحكم بن هشام الأموي سنة 202هـ وكانوا نحو أربعة آلاف أسرة.

ولعلنا كذلك أن لا ننسى عوامل أخرى ساهمت في نشر المذهب واستمراره، كمساندة السلطة له، وقابليته للتطوير والتجديد، انطلاقاً من قوله ببعض المبادئ كسَدِّ الذرائع والمصالح المرسلة ؛ مما يجعله قابلاً للتكيف مع أية بيئة وفي أي عصر. وهو في هذا يوافق الذهنية الـمغـربية الميالة إلى اليسر والوضوح والبساطة، والبعيدة عن التعقيد والتأويل. وذلك بحكم طبيعته التي لا تعتمد على الرأي والقياس، بقدر ما تعتمد على النص والنقل وعلى الأثر والرواية.

أما التصوف الذي يعتبر أحد اختيارات المغاربة، فهو سُني تعبدي، جامع بين الشريعة والحقيقة، ومقيد بالكتاب والسنة، وقائم على مجاهدة النفس والقيام بالجهاد ونشر العلم ؛ في تأثر بالصوفي البغدادي أبي القاسم الجنيد (تـ 297هـ=910م)، مما أبرز طريقتَه عبد السلام بن مشيش (تـ 622 أو 25 أو 27هـ) التي بلورها تلميذه أبو الحسن الشاذلي الغماري (تـ 656هـ=1258م). ومثلها القادرية المنسوبة إلى عبد القادر الجيلاني (تـ 561هـ=1166م)، وما تفرع عنها من طرق لعل آخرها "التيجانية" و"البوتشيشية".

في إطار هذه الاختيارات وتأكيداً لها، تشكل نظام "البيعة" التي سبقت الإشارة إليها. وحتى حين وُجدت الدساتير الحديثة، فقد ظل عقد البيعة -على قِدمه وتاريخيته- محتفظاً بقيمته وبالدور الذي له في تثبيت السلطة. وكيف وقد أصبح تقليداً رسمياً وشعبياً لا اعتراف لهذه السلطة بدونه ؛ مع ما واكبه على امتداد القرون من طقوس قد تكون اليوم في حاجة إلى إعادة النظر في بعضها، مما لم يعد يلائم العصر، وقد يُضعف بُعدها الديني، خاصة بعد أن أصبحت هذه الطقوس أشبه بمشاهد احتفالية واستعراضية متجاوزة، يكون مسرحها حفل الولاء الذي يقام في اليوم الثاني من ذكرى عيد العرش.

وبحكم الأهمية التي ما زالت للبيعة – على الرغم من وجود الدستور – فقد أصبح لازماً أن ينص عليها ضمن بنود الباب الثالث المتعلق بالملكية، حيث ورد في مفتتح فصله الواحد والأربعين أن "الملك أمير المومنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية". كما ورد في بداية الفصل الثاني والأربعين أن "الملك رئيس الدولة وممثلها الأسمى ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمرارها والحكم الأسمى بين مؤسساتها".

وكان عقد بيعة جلالة سيدي محمد السادس أيده الله ونصره[10] قد عبر بلغة يفعمها روح ديني أصيل عما أوردته هذه الفصول، مع الإلحاح على أن "البيعة" من الشرع، وهي الرابطة المقدسة التي تربط المومنين بأميرهم وتوثق الصلة بين المسلمين وإمامهم...، وفيها ضمان حقوق الراعي والرعية، وحفظ الأمانة والمسؤولية. وقد تكفل العرض بتفصيل القول في الثوابت التي تضمنتها كل البيعات، بما قد يقنع الراغبين في تعديل الدستور ألاّ يغفلوها، وأن يراعوها لأهميتها وضرورة العمل على ترسيخها.

ويستوقفنا في هذا الصدد، لقب "أمير المومنين" الذي تفرد به المغرب في المرحلة الحديثة. وكان أول من اتخذه هو عمر بن الخطاب الذي كان يلقب في بداية الأمر "خليفة خليفة رسول الله"، أي خليفة أبي بكر ؛ مع الإشارة إلى أن قوة لقب "الخليفة" ضعفت، وإن ظل أهل السنة – كما سبق أن ذكرنا – يرون وجود الإمامة العظمى أمراً واجباً. على أن مما زاد في إضعاف الخلافة، ما وقع من تمزق المسلمين وتفرقهم إمارات وممالك مستقلة هنا وهناك، وبدأ إطلاق لقب "السلطان" على من يتولى شأن إمارة أو مملكة. وكانت بداية سقوط الخلافة الوحيدة التي كانت تعطي لنفسها الحق في رئاسة المسلمين كافة، بدءاً من القرن الثالث الهجري حين ظهرت خلافة الفاطميين في مصر، ثم خلافة الأمويين في الأندلس، وحين كانت خلافة العباسيين تلفظ أنفاسها. ومع ذلك

فقد ظل المرابطون في الـمـغـرب يحافظون على التبعية لهذه الخلافة مكتفين بلقب "أمير المسلمين".

أما لقب "السلطان" الذي كان شائعاً في الـمـغـرب قبل الاستقلال، فربما كان آل عثمان أول من استعمله، بدءاً من ظهورهم في القرن الرابع عشر الميلادي، وكأنهم يقصدون به إلى الابتعاد عن لقب "الخليفة" الذي كان يقتضي الانتساب إلى قريش.

ومعروف تاريخياً أن لقب "أمير المومنين" كان قد انتقل أوائل القرن الرابع الهجري، مع تولية عبد الرحمن الثالث الناصر إمارة الدولة في الأندلس، ولا سيما بعد أن ضعفت دولة العباسيين، وكان الشائع أن يلقب حكام الأندلس بـ "الأمير".

وبعيداً عن الفترة المرابطية، فإنه لا يخفى أن من الشروط التي يرتكز عليها المغاربة في اختيار أمير المومنين - إضافة إلى العلم والعدالة - أن يكون من بيت النبوة، وأن يكون هذا المنصب وراثياً. ويشبههم في ذلك الشيعة الإمامية، لولا أن هؤلاء يشترطون عصمة الإمام واجتهاده في العلم. ثم لم يلبثوا عند ظهور الأسرة الصفوية في أوائل القرن السادس عشر الميلادي أن نادوا بـ "الإمام الغائب" ؛ مع العلم أن "الإمام" كان هو المصطلح الذي أطلقه الفقهاء قديماً على من يتزعم الجماعة الإسلامية – أي الأمة – في أمور الدنيا والدين. وهو ما نجده في بعض النصوص، كالمشروع الذي رفعته جماعة "لسان المغرب" عام 1908م إلى السلطان مولاي عبد الحفيظ. وهو يتكون من اثنتين وتسعين مادة. وفي مادته السادسة ورد ما يلي : "يلقب السلـطـان بإمام المسلمين وحامي حوزة الدين" ؛ بل إنه ما زال مستعملاً في مفتتح مراسلات رسمية بهذه العبارة : "سلام تام بوجود مولانا الإمام".

وبعد، فإن هذه الثوابت وغيرها مما يشكل الهوية المغربية تحتاج باستمرار إلى التذكير بها، وتوضيحها للأجيال المتعاقبة، في كل دستور جديد مهما يكن فيه من إضافة

أو تعديل، ومهما يكن هاجس التحديث غالباً عليه بحكم ظروف المرحلة وما يطرأ فيها من جديد.

والحق أنه على الرغم من التغييرات الكبيرة التي تضمنها الدستـور الجديد بالقياس إلى ما سبقه، فإننا لا ينبغي أن نستبعد بعض الإصلاحات التي قد يتطلع إليها في المستقبل. كما لا ينبغي أن ننسى أن أي دستور، مهما تكن أهمية مكانته، وقوة وجوده، واعتبار إمكان ديمومته، لا يعني قدسيته وعدم قابليته للتعديل أو الإلغاء، إذا اقتضت أحوال الأمة ذلك، وحتى يتسنى له أن يستمر ويستقر ؛ ولكن دائماً في إطار الثوابت وما لها من رسوخ رسمي وشعبي، وإن بدت الأجيال الجديدة غافلة عنها أو جاهلة بها، في خضم "الفوضى الهدامة" التي تسعى - عالمياً - إلى تدمير أصالة المجتمعات، وإبعادها عن عقيدتها وفكرها، أو تمييعهما حتى يفقد كل مفعول إيجابي في هذه المجتمعات. وهو ما يروج له بدعوى "الحريات الفردية" التي لا يقصد منها غير إشاعة التفسخ والانحلال، ونشر التفرقة والطائفية، والتي قد يعتمد فيها على ما في بعض الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب، الذي يسعى إلى أن يكون عمله مدرجاً في إطار المنظمات الدولية، وملتزما بما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق.

ومع ذلك يجب الانتباه بحذر شديد، وتأويل محكم إلى ما ورد في آخر "تصدير" الدستـور من أن هذه الاتفاقيات، "وفي نطاق أحكام الدستـور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات مع ما تتطلبه تلك المصادقة".

وإذا كان صعباً عند تحرير أي دستور جديد بالمغرب أن يوضع في إطار تطوره الدستوري، وأن يذكَّر بكل ثوابته، فلا أقل من أن يرفق كل نص جديد بمذكرات أو ظهائر تلح على هذه الثوابت، وتوضح تفاصيلها، حتى تبقى حاضرة في ذهن الأجيال

المتعاقبة، حفظاً لها من الوقـوع ضـحية تلك "الفوضى الهدامة" التي تسعى - عالمياً - إلى تدمير الشعوب الإسلامية الغارقة في التخلف والانهيار والتبعية.

وفي إطار هذا التوضيح الملح، أقترح تنظيم ندوات ولقاءات على مختلف المستويات لبلوغ هذا الهدف، بدءاً من شرح الشعار الذي نردده في النشيد الوطني، وهو "الله – الوطن – الملك"، وربطه بتلكم الثوابت؛ في حرص على التوفيق الرامي إلى تحصين "الأصالة في إطار التحديث" أو "التحديث في إطار الأصالة".

- - - - - - - - - - -

الهوامش

(1) انظر ما كتب عنها صاحب هذا العرض في بعض دراساته التي منها :

- الثقافة من الهوية إلى الحوار (منشورات النادي الجراري -3- ط. أولى، 1413هـ = 1993م).
- هويتنا والعولمة (منشورات النادي الجراري -18- ط. الأمنية، -الرباط 1421هـ = 2000م).
- من قضايا الهوية الوطنية (منشورات النادي الجراري -58- مطبعة دار السلام، -الرباط، يناير 2013م).
- الهوية الوطنية والجهوية (منشورات النادي الجراري -59- مكتبة دار السلام –الرباط، 1435هـ=2013م) وفق ما سبق نشره بالعربية والفرنسية والإنجليزية في مجلة «الإسلام اليوم» التي تصدرها الإيسيسكو (عدد 29، 1434هـ=2013م).

(2) انظر:

- محمد المكي الناصري : مجلة "المغرب الجديد"، ع. 6، س. 1935م، تطوان.
- الحسن الثاني ملك المغرب : "التحدي"، ص. 326 فما بعد (ط. 2، المطبعة الملكية -الرباط، 1403هـ=1983م).
- محمد حسن الوزاني : "مذكرات حياة وجهاد"، ج. 1، ابتداء من ص. 75. (نشر مؤسسة محمد حسن الوزاني –بدون تاريخ).
- محمد المنوني : "مظاهر يقظة المغرب الحديث"، ج. 2، ص. 283-292 (ط. 2 –الرباط 1985).
- مجلة "المناهل"، ع. 41، س. 19، شعبان 1413هـ = فبراير 1993م – وزارة الثقافة –المغرب.
- عبد الرحيم بن سلامة : "كفاح المغرب من أجل الحرية والديموقراطية"، ص. 404 و418 (ط. الأولى –الرباط 1427هـ = 2006م).

(3) انظره في :

- مجلة "المناهل"، عدد 41، س. 19، المشار إليه في الهامش السابق.
- كفاح المغرب من أجل الحرية والديموقراطية، ص. 448 فما بعد (المشار إليه في الهامش السابق).

(4) وهي كثيرة، على نحو ما قامت به الحركة السلفية برعاية الشيخ أبي شعيب الدكالي الصديقي (تـ 1356هـ=1937م) وتلاميذه، وما دعا له الملك المغفور له محمد الخامس (بويع في 17 نونبر 1927م بعد وفاة والده المولى يوسف، وتوفي في 10 رمضان 1380هـ=26 فبراير 1961م). وكان أعلن هذه الدعوة في منشوره المؤرخ في 1933-1934، وما قام به خلفه الحسن الثاني طيب الله ثراه (تـ 9 ربيع الثاني 1420هـ=23 يوليوز 1999م) لأول عهده حين حاكم جماعة "البهائيين" الذين هم من الشيعة المنحرفين، وكانوا قد ظهروا في بعض مدن شمال المغرب. وعلى نفس النهج الإصلاحي سار خلفه جلالة الملك محمد السادس نصره الله، وما زال على هذا النهج يكمل الطريق ويحقق الآمال بفكر حداثي أصيل.

(5) انظر كتابه "الفتوحات الإلهية في أحاديث خير البرية" (طبع دار التأليف والنشر السلطانية – المطبعة المحمدية – الرباط 1364هـ = 1945م).

(6) انظر "خطبة السلطان المقدس مولانا سليمان العلوي رحمه الله في الانتصار للسنة"، (المطبعة الجديدة – فاس بدون تاريخ).

(7) انظر:
- "الجيش العرمرم" لمحمد أكنسوس المراكشي، ج. 1، ابتداء من ص. 195 (طبعة حجرية).
- "الرد على الوهابية في القرن 19 : نصوص الغرب الإسلامي نموذجاً"، تأليف حمادي الرويسي – فصول الردود المغربية – ابتداء من ص. 289 (دار الطليعة –بيروت 2012م).
- "الترجمانة الكبرى في أخبار المعمور برا وبحرا" لأبي القاسم الزياني، ص. 394، جمعه وعلق عليه عبد الكريم الفيلالي (نشر وزارة الأنباء – الرباط 1387هـ = 1967م).

(8) انظرها في بعض مؤلفات الكاتب التي منها:
- المغرب وتيار المذاهب الإسلامية : ثلاث حلقات بمجلة (الإيمان)، س. 3، ع. 4-5-6، أبريل مايو-يونيو يوليوز-غشت سبتمبر 1966.
- وحدة المغرب المذهبية خلال التاريخ (منشورات الجمعية المغربية للتضامن الإسلامي – 1976م).
- في الشعر السياسي (ط. ثانية –دار الثقافة –الدار البيضاء 1402هـ = 1982م).
- الأدب المغربي من خلال ظواهره وقضاياه، ج. 1، (ط. مكتبة المعارف –الرباط : طبعات متعددة 1979-1982-1986م)
- بحوث مغربية في الفكر الإسلامي (ط. الأولى –الرباط 1408هـ = 1988م).
- الفكر والوحدة (ط. الأولى –الرباط 1411هـ = 1991م).
- معالم مغربية (ط. الأولى –الرباط 1411هـ = 1991م).

- قضايا للتأمل برؤية إسلامية، ج.2 (عرض : لماذا لم يتشيع المغاربة ؟)، منشورات النادي الجراري 45 (1429هـ = 2008م).
- دروس حسنية (منشورات النادي الجراري - 64)، ط. الأولى –الرباط 1436هـ = 2015م.

(9) مقالات الإسلاميين واختلاف المصلين، ص. 55، تحقيق أحمد جاد، ط. دار الحديث -القاهرة 1430هـ = 2009م.

(10) كتب مساء الجمعة 9 ربيع الثاني 1420هـ الموافق 23 يوليوز 1999م. وهو نفس اليوم الذي توفي عشيته على الساعة 4,30 جلالة الملك المغفور له مولانا الحسن الثاني طيب الله ثراه. وكان الذي حرر نص هذه البيعة هو وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية السيد عبد الكبير العلوي المدغري رحمه الله، ثم قُدِّم إليَّ لأراجعه وأعطيه صيغته النهائية. وفي المساء نفسه تم توقيع هذه البيعة المحمدية، إذ وقعها صاحب السمو الملكي الأمير مولاي رشيد وصاحب السمو الأمير مولاي هشام وصاحب السمو الأمير مولاي إسماعيل والوزير الأول السيد عبد الرحمن اليوسفي. ثم وقعتُ باعتباري يومئذ رئيس المجلس العلمي الإقليمي لمدينتي الرباط وسلا والأقاليم المجاورة وعضواً بمجلس الوصاية المنصوص عليه في الظهير الشريف الصادر في 7 أكتوبر 1996 بتنفيذ نص الدستور المراجع(1996). وبعد ذلك توالت توقيعات رئيسي مجلس النواب ومجلس المستشارين، وأعضاء الحكومة، ومستشاري صاحب الجلالة، ورؤساء المجالس العلمية، ورئيس المجلس الأعلى والوكيل العام للملك به، ورئيس المجلس الدستوري، والضباط السامون بالقيادة العليا للقوات المسلحة الملكية، والمدير العام للأمن الوطني ورؤساء الأحزاب السياسية، وآخرون كثيرون، مما ينم عن إجماع لم تعرفه أيه بيعة من قبل. وكان أن صدر الأمر المولوي الشريف بأن يكون يوم 30 يوليوز من كل عام عيد العرش المجيد. وفي مساء هذا اليوم نفسه ألقى جلالته أول خطاب للعرش.

مفهوم الثقافة والتطور الدستوري بالمغرب

السيد عبد العزيز الجزولي

أستاذ بجامعة محمد الخامس - الرباط

مقدمة

إن صياغة الإشكالية المعروضة في موضوع : "التطور الدستوري للمغرب : الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية" لا تشير إلى تحقيب تاريخي معين، بل تحتوي ضمنيا على استمرار الزمن الدستوري المغربي ببعديه للتاريخ العميق والقصير، في إطار الدولة القومية المغربية، منذ نشأتها زهاء 13 قرنا، وعبر مراحل تكونها.

ولذا، فإن اختيارنا لتناول مفهوم الثقافة في دساتير المغرب ليس بالشيء الهين على المستوى المنهجي، لأنه لا يحتم فحسب تحديد مصطلحي الدستور والثقافة، كل منهما على حدة، بل يقر الجدلية القائمة بينهما. فالتساؤل الموضوعي الذي يعرض نفسه في هذا الصدد، هو كيف تضمنت صياغة الدساتير المغربية المواد ذات البعد الثقافي وفق وثيقة قانونية يحكمها القانون الشرعي في مرحلة طويلة، والقانون الدستوري الحديث أو كلاهما ؟

لذلك سأقدم أولا، ما أراه ضروريا من تحقيب للتطور الدستوري في امتداده التاريخي العميق على المدى القصير، حتى نسلط الضوء على العناصر الثقافية التي تحكمه ولا زالت، الثابتة منها والمتغيرة.

كما سأعرض للمفهوم الأكاديمي للثقافة وبالخصوص التعريف الذي حقق الإجماع في المنتظم الدولي (اليونيسكو 1946)، وما ترتب عنه من أبعاد قانونية عملية، تشمل التأثير على صياغة الدساتير في شقها الثقافي، وتشكل المادة الخام للمواثيق الدولية في هذا المجال.

وعلى أساس هذا الطرح، قد يتسنى الترتيب اللازم للمادة الثقافية في الدساتير، بحيث إن تصنيفها يبين طبيعة البناء الدستوري في كل مرحلة من مراحله، بعد استقراء للعناصر الثقافية التي يسمح بها التعريف المفتوح.

الفصل I : تعريف مفهوم الثقافة وما يمليه على المادة الدستورية

لم يحظ مفهوم الثقافة بالإجماع المطلق في العلوم الاجتماعية، بما فيها بالخصوص علم الأنثروبولوجيا والأدبيات العديدة، واستعمالها بكل تعدد معانيها يتسم بالخصوبة. ولو كان الاختيار انتقائيا، فإن الذي يجدينا هو الوصول إلى ما يربط من معايير لتعريف مفهوم الثقافة بصياغة مقتضيات الدساتير.

أ. ففي الفلسفة، تعني الثقافة كل ما يختلف عن الطبيعة، فكانت الثقافة لزمن طويل تعتبر من السمات المميزة للبشر، غير أن العلوم المختصة في دراسة سلوك الأفراد والمجموعات الحيوانية تؤكد أن لهؤلاء أيضا ثقافة.

ب. أما في علم الاجتماع، فتعرف الثقافة بصفة ضيقة، بما يجمع ما بين مجموعة أفراد، أي ما يشكل "اللحمة" بينهم، وكل ما يتعلق بالتلقين والتعليم والتناقل، وكذلك ما ينتج ويبتدع إشارة هنا إلى التقنيات والفنون.

ونلاحظ من هنا أن تعريفا كهذا مفيد لفهم مقومات الدولة والمجتمع، وما يشكل داخلها مواضيع القانون، sujets de droit سواء تعلق الأمر بالأفراد

الذاتيين أو الاعتباريين لأن "اللحمة" المذكورة هو ما يترجم في لغة القانون بالصالح العام الجامع، أو ما يبرر إقرار المصالح والحقوق والدفاع عنها، بموجب القانون intéret partagé، وأسسها القانونية تبدأ بالدستور.

ج. وقد اخترت من بين أدبيات الأنثروبولوجيا، ما يبدو لي أفضل التعريفات نظرا لطابعها الكوني في مباشرة مفهوم الثقافة واستعداد عناصرها إلى المقاربة القانونية في التنصيص الدستوري، ومسلسل هرمية المعايير hiérachie des normes، كما نظرها العالم "هانس كلسن" في نظرية القانون الصرف[1].

وسأعرض هنا تلخيصا لكتاب "النظرية العلمية للثقافة" لبرونسلاف مالينوفسكي[2]، وبالخصوص استقراء ما يفيد في هذه النظرية الأساسية في تناول اقتصاد التنمية وآثار ذلك على صياغة الحقوق للأفراد والجماعات. ونلخص هذه النظرية كما يلي :

عمد العالم إلى وضع نظام للاستقراء ومقارنة المجتمعات وفهم "الثقافة"، بوصفها ظاهرة كونية بتشخيص قوانين عامة، تحكم أنظمة جد متباينة في حد ذاتها، وسواء تعلق الأمر بالمجتمعات البدائية أو في الثقافات المتطورة، فإن مالينوفسكي يعالج الفكرة الرئيسة أن لكل عنصر أو مكون وظيفة، وأن المكونات تستجيب لحاجية كما هو الحال عليه في الجسم الحي.

ويعطي مالينوفسكي لكلمة الثقافة صبغة الكلية المندمجة totalité intégrée، التي تضم المؤسسات المؤثرة في أعضائها، والتي تضمن تناقل النماذج المكتسبة، وبذلك يستنبط مفهوما مبنيا على السياق الذي يقرر ترابط الوقائع الاجتماعية، كتعبير لضرورتها الوظيفية. فللواقعة، يقول مالينوفسكي، مصداقية ثقافية لم يعبر عنها بعد، ثم تنتظم. فالاعتراف بوجودها يمنحها الغاية العملية التي لا تلبي إلا مجرد حاجية من الحاجيات.

فالتصور المنفعي لمالينوفسكي يميز الحاجيات الأساسية البيولوجية التي تستجيب لحاجية الجسم، التي من الضروري أن تلبى من أجل الاستمرار في الحياة، ومواصلة وجود الصنف البشري، وهي ضرورة التغذية والمسكن والملبس، أي أن الأمر يتعلق بالحد الأدنى الذي تخضع له كل ثقافة. فالحاجيات الأساسية وتلبيتها الثقافية تؤدي إلى تفريع dérivation لحاجيات ثقافية أخرى، أي أن الحاجيات المنبثقة تميز الثقافة كوسط حيوي ثان في المجتمع، لكن في طبيعته الهشة الذي ليس إلا الثقافة بذاتها، التي يجب أن يعاد دائما إنتاجها، يستدعي الصيانة الموجهة. وتفرض هذه الحاجيات على الإنسان وعلى المجتمع برمته قدرا من حتمية الصيرورة. وتلك الحاجيات تعددا في الاستجابة الثقافية من الاقتصاد والرقابة الاجتماعية والتنظيم السياسي والبيداغوجيا (كآليات إلزامية) والدين والطقوس واللغة أو الوسائل الرمزية.

والاستنتاج الواضح من النظرية الوظيفية الثقافية التي وضعها مالينوفسكي أنها أسست لنظرية " الحاجيات الأساسية Basic Needs، والتي أصبحت من المكونات التي اعتمد عليها علماء الاقتصاد الاجتماعي في وضع "مؤشرات النمو البشري" في المنظمات الدولية، صارت عمودا فقريا في تحليل وبناء معطيات المحاسبات الاقتصادية القومية وللنظرية أيضا، ما يبرر تأثيرت تصنيف مالينوفسكي على نظرية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي اعتمدتها المواثيق الدولية، وأصبحت سقفا معياريا يحتدى به لتحرير الدساتير المعاصرة والقوانين العضوية منها والعادية.

ولعل تعميق العلاقة القائمة بين المادة الثقافية والاقتصادية وتحرير القانون قد يستفيد أيضا من كتابات العالم الألماني "ماكس فيبر" من خلال تصنيفه لوظائف الدولة وترشيدها المعتمد على القانون، في إطار دولة الحق والقانون.

د. بقي لنا أن نشير إلى تعريف الثقافة الذي اعتمدته منظمة اليونيسكو، وسارت على منواله منظمات دولية مماثلة، علما أن ما يرجى في عرضه هو استنباط

التوجهات القانونية للثقافة، سواء على مستوى المواثيق الدولية أو الدساتير أو ما يسمى أكاديميا بمحتوى قانون الثقافة[3].

فتعريف منظمة اليونيسكو تم اعتماده سنة 1946 وهو كالتالي :

«تعتبر الثقافة، في معناها الواسع، مجموعة السمات المميزة، الروحية والمادية والفكرية والعاطفية التي تميز مجتمعا أو مجموعة اجتماعية معينة، وتشمل، بالإضافة إلى الفنون والآداب وأنماط الحياة، الحقوق الأساسية للإنسان وأنظمة القيم والتقاليد والمعتقدات»

والدارس يعلم أن منظمة اليونيسكو، منذ نشأتها وحسب مرافقها المركزية، أي التربية والثقافة والعلوم، دأبت في ما يتعلق بالميدان الثقافي على سن النصوص القانونية الأساسية المكرسة في المواثيق الدولية. فمنها التي ورثتها عن الأزمنة السابقة وساهمت في تحيينها، أو تلك التي تناولت التنصيص عليها في مواثيق جديدة، تفرض وظائف الأمم المتحدة اتخاذها وإصدارها.

ولا شك أن التوجهات "اللوجستية" التي نهجتها اليونيسكو في جميع العناصر التي ورد ترتيبها في التعريف الرسمي لها، تعتمد دائما على نظريات قائمة الذات نذكر من أهمها ما يتعلق ب"التراث الثقافي" - الذي تطور شيئا فشيئا - فأصبح يميز بين "التراث المادي المبني والطبيعي" و"التراث اللامادي" على أساس الغاية الوظيفية للمحافظة والحماية، وما إليها من مصطلحات ذات بعد قانوني أدق، والذي يلزم الدول والمنظمات والأفراد، بحيث أصبح تثمين التراث واستمراريته رهينا بتلك الوظائف التي تبرر الحقوق والواجبات، وحماية الحقوق ومصالح "الأجيال القادمة".

كما نذكر أيضا، أن الحقوق الأساسية التي تدرج في خانة الحقوق الثقافية، من أهمها الحقوق التربوية والحقوق اللغوية والحريات المتعلقة بممارسة المعتقدات والشعائر، دون تمييز أو إقصاء في مجتمعات يسودها منطق الأغلبية والأقليات والفئات.

وخلاصة ما سبق من تقديم لتعريف مفهوم الثقافة، وخاصة ما يربطه بصياغة القوانين وعلى رأسها الدستور، فإنه أصبح مفيدا الولوج إلى المحتوى الدستوري في صيغته التي تطورت تاريخيا، وأدمجت عبر مراحلها العناصر الثقافية المتراكمة، ومنها الإدماج المرشد للمادة القانونية.

الفصل II : تحقيق الزمن الدستوري وتجليات العناصر الثقافية في محتوى الدساتير

إن تحقيب الزمن الدستوري في مداه العميق، ضروري لضبط التطور المطلوب، وكذلك تشخيص النصوص الدستورية بمختلف طبائعها ومضامينها الثقافية بالخصوص. إن التحقيب تفكيك عملي، لفهم المسار التاريخي على أساس فرضيات وجب الإدلاء بها وتبريرها. المغرب (بشتى مسمياته التاريخية التي تناولها المؤرخون وأبرزهم ذ. عبد الله العروي) دولة قومية بالمفهوم المعاصر، على أساس العناصر الثلاثة التي يستوجبها القانون، ولها أبعاد ثقافية اعتمادا على المعايير المقدمة في التعريفات :

- تراب يشكل الفضاء القومي ؛
- السكان القائمون على التعددية وخصوصياتها الثقافية... ؛
- السلطة السياسية التي تمارس احتكار استعمال العنف المشروع (ماكس فيبر).

ولنا في هذه العناصر ما يشكل المادة الدستورية الجوهرية في صيغتها المتباينة، التي نحاول إبراز معالمها في التحقيب عبر ثلاث مراحل متفاوتة المدد :

• **المرحلة الدستورية الأولى،** وتغطي الحيز الأوفر من الزمن الدستوري، وتمتد هذه الفترة من نشأة الدولة الإدريسية (من 789م إلى985م) كمنطلق لكيان إسلامي، يحكمه نظام البيعة المبنية على النموذج النبوي للعقد الثنائي الأطراف contrat synallagmatique، وبقي قائما إلى يومنا هذا. ويصح وصف العقد

بعقد المبايعة، نظرا لتبادل الالتزامات بين السلطة والرعية. لكن ما يميز هذه الحقبة في رأينا، الطابع المختلط constitution mixte لمفهوم الدستور، إذ أن الطابع السائد دستور عرفي كما في دول عديدة كبريطانيا، ممزوج بنصوص متعاقبة قد تعادل قيمة الدستور المكتوب.

والمنطق المختلط هو السائد طوال قرون، بمختلف الأنظمة الأسرية التي تعاقبت على السلطة بالمغرب على أساس البيعة والدين الإسلامي. ويمكن أن نعتبر أنه النواة الصلبة التي تكونت وتنامت على أساسها الدولة القومية المغربية، والبحث عن العنصر الثقافي طوال هذه الحقبة قد يستنبط من المؤسسات التي انبثقت وترعرعت في دائرة السلطة الدينية، كمؤسسة الأوقاف (الأحباس)، وفي وقت لاحق، الزوايا التي أصبحت عنصرا أساسيا من التاريخ بتراثها المبني الحضاري، وتراثها اللامادي المعروف[4].

ولعل أفضل المصادر، كتابات المؤرخين الأوائل، نذكر منهم على سبيل المثال ابن أبي زرع والزياني والناصري، إلخ. وقد اعتمدت على أطروحة ذ. العروي الذي صنف العناصر الثقافية للقومية المغربية في أواخر القرن التاسع عشر[5]، والذي يوحي بشكل واضح إلى ما سماه د.عباس الجراري مكونات الهوية المغربية التي تدخل في الدساتير (التصدير كما في المقتضيات).

ولا غرو أن يكون ذ. العروي قد عبر عن رأيه السديد في كون هذه الفترة الطويلة كان يحكمها دستور عرفي بكل المقاييس (مقالة صدرت في التسعينات)، لكن لا يجب إغفال أن "العرف الدستوري" يشمل أيضا على المفهوم الانثربولوجي للثقافة، نظرا لسيادة النظام القبلي التعددي طيلة هذه القرون (راجع الدراسات كأمثال كلنر وبيرك...).

ولا تفوتنا الملاحظة أن فترة ماقبل الحماية أسفرت عن تجربة دستور مكتوب، ما أصبح معروفا بمشروع 11 أكتوبر 1908، والتجربة التمثيلية ل1905. فإن كان لمشروع

1908 ظروفه ودوافعه وأسسه الفكرية، ما يغذي التاريخ الدستوري، فإن العناصر الثقافية في مقتضياته حاضرة. وهذا المشروع يقع في 89 مادة مبوبة تبويبا حديثا، بحيث نجد فيها :

- التشبت بالهوية الإسلامية كدين للدولة ؛
- التشبت بالانتماء الجغرافي للأيالة المغربية الشريفة وضرورة الدفاع عن تخومها ؛
- التتصيص على مؤسسات تمثيلية تبرز الطموح التواق إلى الحداثة ؛
- التنصيص على حرية ممارسة الشعائر الأخرى ؛
- الحق في التعليم وإحداث المدارس.

كما أن عناصر الدولة القومية واضحة، بقانونها العام والخاص، وأدوات التمثيل السياسي.

• **المرحلة الدستورية الثانية،** نعتبرها انتقالية من 1955 (رجوع محمد الخامس من المنفى) إلى 1962، وهي التي وضعت أسس الدستور المكتوب الأول، انطلاقا من إرادة صريحة للملك محمد الخامس في بناء دولة ليبرالية حديثة ديمقراطية. فمن أبرز رموز المرحلة، الانتقال من نظام "السلطنة" إلى "الملكية" التي تنشد صفات الملكية الدستورية.

فهذا يعتبر حدثا سياسيا بأبعاد ثقافية، ومن المؤكد أيضا أن العوامل الداخلية (القوى السياسية)، وكذا العوامل الخارجية التي اتسمت ببداية انعتاق الشعوب من الاستعمار، وتأسيس دولها على أسس حديثة، جعلت من سن دستور جديد أمرا يفرض نفسه بإلحاح.

وقد عرفت هذه المرحلة من بداية الاستقلال، مشاريع هامة تدعم مسيرة الدولة نحو نظام دستوري مكتوب نذكر منها :

- قبل نفيه في 20 غشت 1953، وبالضبط سنة 1951 صرح السلطان محمد

بن يوسف «أن أفضل نظام يجب أن تسير عليه بلاد ذات سيادة تدير بنفسها شؤونها هو النظام الديمقراطي بحيث تتماشى مبادئه والروح اللبرالية للإسلام وتضمن للفرد حياة السلم والاطمئنان».

- الخطاب الملكي يوم تنصيب أول حكومة في المغرب المستقل ؛
- تأسيس المجلس الوطني الاستشاري المبني على تقسيم ترابي حديث يتجاوز التقسيم القبلي البائد ؛
- الميثاق الملكي ل8 ماي 1958 ؛
- تأسيس المجلس الدستوري (خطاب 18 نونبر 1960).

فالمرحلة هذه يمكن أن نعتبر أنها واصلت الاعتماد على الدستور العرفي، ولو أنها تؤسس لإصدار دستور مكتوب.

- **مرحلة الدستور المكتوب**

دستور 1962 بمراجعاته 1970 - 1972 - 1992 - 1996.

- **المرحلة الحالية للدستور المكتوب لـ 2011**

إن الملاحظة الواجب التأكيد عليها تعتمد على عنصرين :

1. إن في قناعتنا أن "الدستور المكتوب لا يعني تجاوز الدستور العرفي، الذي يقوم أساسا على البيعة ونصها كعقد قانوني لتبادل الالتزامات. والدستور المكتوب الذي يعتبر منظما للدولة والمجتمع في تقابلهما السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي".

فالبيعة تقتضي تنظيم الدولة انطولوجيا، وتمنح أمير المؤمنين ما تقتضيه الإمامة العظمى من سلطة التشريع الدستوري، وإقرار العدل والدفاع عن وحدة الوطن وحمى الملة والدين. لذلك فهي دستور عرفي وضمني مواز للدستور المكتوب، الذي تقتضيه وسائل التدبير الحديث للدولة والمجتمع.

تجليات العناصر الثقافية في محتوى الدساتير

يمكن الاعتماد على العناصر المستوحاة من التعريفات المقدمة، ورصد وجود ما، صريح أو ضمني، لعملية مقابلة النصوص ومنهجية تحليل المحتوى في الدساتير المكتوبة. وهو الأمر الذي نستشفه من التبويب الذي بنى عليه كلا نصي دستوري 1962 و2011.

- فمن الناحية الشكلية، هناك اختلاف قائم من حيث شساعة التصدير وجسم المقتضيات في كل من الدستورين.
- أما من ناحية المضمون، فنبدأ بتسجيل القفزة النوعية التي أتى بها دستور 2011، بالنسبة لمفهوم الثقافة، زيادة على التراكم الحاصل في الممارسة الدستورية ببعديها العرفي والمكتوب.

ولو أوجزنا المادة الثقافية الكاملة في مجموع الدستورين، لتم إقرار مايلي على أساس وجود استمرارية الدولة ومتغيرات المجتمع :

أ. في الثوابت الأساسية التي تتمثل

1. في صلب الدولة، في الحضور الضمني لمؤسسة البيعة، وما يستنتج من عقدها بالإمامة العظمى، أي إمارة المؤمنين التي هي متعددة الوظائف، ومنها الوظائف الثقافية بالمفهوم اللامادي والرمزي.

2. في كون الإسلام دين الدولة (فصل 3)، والذي يفرض حرية ممارسة الشعائر الدينية والاستناد إلى ما يخص المغرب بثلاثية الأبعاد، والانتماء إلى المذهب المالكي والعقيدة الأشعرية والتصوف السني.

3. في الانتماء إلى فضاء جغرافي محدد، يعرف التصدير صفاته والمرامي المتعلقة به، ويشكل بذلك عنصرا من الهوية القومية، تغذي جملة من سمات وردت في التعريف (اللحمة بين أفراد وجماعات الأمة/القوم) في الدولة الواحدة الموحدة.

وللثوابت المذكورة ذات الطابع الثقافي الجامع تبعات قانونية فيما يخص المؤسسات الاجتماعية وممارسة الحقوق داخلها (الأسرة، الزواج، الجنسية، إلخ.).

ب ـ الثوابت التكميلية ذات البعد الرمزي

لا شك أن التنصيص عليها يتمم صفات الذات (وجودية الدولة)، على أساس ما جاء في تعريف اليونيسكو في "السمات المميزة" نذكر منها :

- علم البلاد ذو اللون الأحمر ونجمة خضراء بخمسة فروع، ومن الأهمية بمكان، التأكيد على الجانب السيميائي الفني للاختيار، إلا أن المعيار العاطفي الجياش المرتبط بالرمز يزيد من "اللحمة" بين أبناء الأمة الواحدة، وهذا سائر في كل البلدان والمناسبات الكثيرة تبين الظواهر المتعلقة بالعلم الوطني.
- لم ينص الدستور على النشيد الوطني بكلماته وموسيقاه ولا بسائر الرموز البروتوكولية المستعملة، التي تنفرد بها الدولة وتجعل منها مسألة شبه مقدمة، كما هو الحال في الأوسمة والتدرج في المراتب العسكرية والبروتوكول برمته.

فعلم الدلالات يهتم بالألوان، وهذه الأخيرة لها حضورها على مستوى الدولة (في اللباس الرسمي مثلا، والشارات التي تستعملها السلطات...)، كما أن اللون كان مرتبطا بالجماعات الصوفية والزوايا.

ج. المكتسبات : الحقوق الثقافية

1. ومن أهمها الحقوق اللغوية (الفصل 5 و8 من دستور 2011) ؛
2. كما أن ثمة ما يسمى في "قانون الثقافة" بالحقوق (Droits créances)، أي الحقوق الملزمة، وما يتمتع به الفرد والجماعات ليكون موجودا في المجتمع، ويكون للأجيال القادمة على أساسه :

- الحق في التعليم ؛
- الحق في الصحة ؛
- الحق في البيئة السليمة، إلخ.

وهنا تدرج نظرية مالنوفسكي القائمة على الحاجيات الأساسية في المجتمع، بوصفها حقوق منفردة/منفصلة، لكن تنتمي إلى تلك "الكلية المندمجة" التي تعزز الهوية الفردية، وتقر باللحمة والهوية الجماعية في تناغم دائم.

3. ولا يفوتني أن أقول إن التصور الدستوري للتقسيم الترابي إلى جماعات، ترمي إلى حكم ذاتي محلي، وإن كانت في ظاهرها إدارية واقتصادية، إلا أن الكنه الثقافي يحكمها، ويشكل عمودها الفقري، لأن الهوية الثقافية تنطلق من دينامية جدلية بين العناصر الصاعدة نحو الأفق الوطني، والعناصر التي تسعى إلى المجتمعات المحلية الصغرى.

الهوامش

(1) Kelsen, Hans, Théorie pure du droit, trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, 1962, Paris.

(2) Malinowsky, Bronislav, A Scientific Theroy of Culture, A Galaxy Book, New York, Oxford University Press, 1960.

(3) Jazouli, Abdelaziz, **De la transversalité de la culture**, mélanges Hassan Ouazzani Chahidi, Université Hassan II, 2012.

(4) محمد القبلي، السلطة والدين في العهد المريني والوطاسي، 1984.

(5) Abdellah Laroui, Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain, François Maspero, 1977.

استقلال القضاء في الدستور
بين استقلال السلطة واستقلال المهمة

السيد مَحمد عبد النباوي

الوكيل العام للملك، رئيس النيابة العامة

يحتاج كلّ حَكَمٍ للاستقلال من أجل الفصل بين الأطراف بالعدل. إذ لا يمكنه أن ينطق بحكم عادل إذا كان تحت تأثيرِ جِهة من الجهات توجه قرارته وأحكامه. ولذلك أجمعت المواثيق الدولية والدساتير على استقلال القضاء، وجعلته مبدأ أساسياً من مبادئ العدل، تقاس به جودة العدالة ونجاحها في أدائها.

ولئن كان استقلال القضاء كمصطلح عام، يحيل على عدة معاني، فإن المراد به أن يتوفر القاضي المكلف بالحكم على الاستقلال في قراراته، حتى يستطيع إصدار أحكامه استناداً إلى القانون، واعتماداً على الحجج المدلى بها من طرف الخصوم، في إطار محاكمة تتوفر فيها الضمانات الأساسية المقررة كونياً للمحاكمة العادلة، واعتماداً على مبادئ العدل والإنصاف. وهو ما يقتضي أن يكون القاضي آمناً على وضعه ومصيره. أي غير خاضع لتأثير أي جهة يمكنها أن توجه أحكامه في اتجاه مخالف لمبادئ العدالة وأحكام القانون. وذلك لأن استقلال القضاء كما جاء في الرسالة الملكية السامية إلى المشاركين في المؤتمر الأول للعدالة الذي انعقد بمراكش في بداية شهر أبريل 2018 «**لم يشرع**

لفائدة القضاة، وإنما لصالح المتقاضين، فكونه يلقي واجبا على عاتق القاضي. فهو حق للمتقاضين في أن يحكم القاضي بكل استقلال وتجرد وحياد، وأن يجعل من القانون وحده مرجعاً لقراراته، وما يمليه عليه ضميره سنداً لاقتناعه. وهو واجب على القاضي، الذي عليه أن يتقيد بالاستقلال والنزاهة، والبعد عن أي تأثر أو إغواء يُعَرِّضه للمساءلة التأديبية أو الجنائية» انتهى النطق الملكي.

ومن جهة، نصت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على مبدأ استقلال القضاء. فقد جاء في المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسة أنه "من حق كل فرد أن تكون قضيته محل نظر منصف، وعلني من قبل سلطة مختصة ومستقلة وحيادية، منشأة بحكم القانون"، كما اعتبرت مبادئ بنغالور بشأن استقلال القضاء أن السلوك القضائي ينبغي أن يقوم على قيم أساسية هي :"الاستقلالية والحياد والنزاهة والملاءمة والمساواة والكفاءة". كما أكدت المادة الأولى من ميثاق هذه المبادئ أن "استقلال القضاء يكون شرطاً أوليا لمبدأ الشرعية وضمانة أساسية لمحكمة منصفة"[(1)].

والواقع أن استقلال القضاء يحتاج إلى استقلال القضاة عن تأثير السلطات السياسية من جهة، أي استقلال المؤسسات القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا هو الاستقلال المؤسساتي الذي يوفر للقضاة حماية من تدخل جهات خارجية عن السلطة القضائية، ومنعها من التدخل في شؤون القضاء والتأثير في قراراته. وهو ما يتطلب وضع إطار دستوري مؤسساتي، يُحَصِّن السلطة القضائية ويَحُولُ دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في تسييرها أو مراقبتها. كما يحتاج القاضي لاستقلال داخل مؤسسة القضاء نفسها، بحيث لا يخضع لتأثير رؤسائه من القضاة أنفسهم في أحكامه. وهذا هو الاستقلال الذاتي، الذي يتطلب وضع نظام حمائي يُحَصِّن قرارات القضاة من التَأَثُّر بسلطة أو نفوذ رؤسائهم داخل السلطة القضائية.

وفي هذا الإطار، تختلف الدساتير والأنظمة القضائية، فبعضها يذهب إلى توفير ضمانات للقضاة للحفاظ على استقلالهم، رغم إسناد أمر تدبير شؤونهم إلى سلطات خارج السلطة القضائية، بحيث تنص الدساتير على منع التدخل أو التأثير على القضاة، ولكنها تسند صلاحيات تسيير وضعيات القضاة أنفسهم إلى السلطة التنفيذية، أو تمنح سلطة تعيين الأجهزة القضائية القيادية للسلطة التشريعية. وهو ما يكون عادة محل انتقاد بسبب إمكانية استغلال تدبير الوضعيات المهنية الفردية للقضاة للتأثير عليهم في بعض قراراتهم.

وهناك من الدساتير، من ذهب إلى فصل السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونص على الاستقلال الذاتي للقضاة في مهامهم، ولكنه أبقى على مراقبة السلطة التشريعية أو التنفيذية للسلطة القضائية، ولم يمنحها الاستقلال المؤسساتي.

وهناك أنظمة أخرى ذهبت في استقلال القضاء إلى أبعد مدى، وجعلته سلطة قائمة الذات، مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك أسندت تدبير شؤون القضاء والقضاة للسلطة القضائية نفسها.

وإذا كان الدستور المغربي لفاتح يوليوز 2011، قد اتجه بقدر معين نحو هذا الاتجاه الأخير، دون أن يبلغ مداه[2]، فإنه قطع في ذلك شوطاً طويلاً منذ أول دستور سنة 1962، قبل أن يُعْلِن سنة 2011، عن ميلاد سلطة قضائية مستقلة.

ومن جهة أخرى، فإنه إذا كانت الدساتير تجمع على استقلال القضاء، ممثلاً في قضاة الأحكام، فإنها تختلف في تقدير وضع النيابة العامة، حيث لا تعتبرها بعض الأنظمة القضائية جزءً من السلطة القضائية، وتُعَيِّن أعضاءها من بين موظفي الدولة وتسند رئاستهم لجهة حكومية. وهذه الأنظمة لا تَمْنَح في الغالب، سلطات قضائية لأعضاء النيابة العامة، وتعتبرهم مجرد موظفين يدافعون عن الدولة، لا يتوفرون على سلطات

أو صلاحيات تتجاوز الصلاحيات التي يملكها محامو باقي الأطراف. وهذه الأنظمة - وأغلبها أنجلوساكسونية - تتبنى بصرامة مبدأ تساوي الأسلحة في إشارة إلى المساواة في الصلاحيات بين النيابة العامة والدفاع.

كما أن أنظمة أخرى اختارت أن تسند أمر النيابة العامة إلى قضاة ينتمون للسلك القضائي، ولكنها أسندت رئاستهم إلى عضو من السلطة التنفيذية، هو في الغالب وزير العدل، الذي يملك سلطات على قضاة النيابة العامة ويسير مهامهم باعتباره رأس التسلسل الهرمي للنيابة العامة. وعادة ما تسعى هذه الأنظمة إلى إحداث نوع من المصالحة بين الصفة القضائية لأعضاء النيابة العامة التي ترتبط عادة بالحياد والاستقلال، وبين الانتماء إلى تسلسل إداري يخضع فيه كل مرؤوس لأوامر وتعليمات رئيسه. وتتم هذه المصالحة عن طريق تضييق حدود السلطة الرئاسية التي يملكها الوزير وتوسيع حدود سلطة الرؤساء القضائيين. بالإضافة إلى إسناد تدبير الوضعيات المهنية لقضاة النيابة العامة للمجالس العليا للقضاء أو ما يمكن تسميته بمجالس السلطة القضائية.

وهناك أنظمة قطعت كل علاقة رئاسية بين النيابة العامة والسلطة التنفيذية، وجعلت النيابة العامة جزءً لا يتجزأ من السلطة القضائية الموحدة، وأسندت رئاستها لعضو من السلطة القضائية، ومنعت كل تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في أمور النيابة العامة. ومن هذه الأنظمة من أمعن في تقدير الاستقلال المؤسساتي لحدود توفير استقلال مالي وإداري مطلق للنيابة العامة، ومنها من اكتفى بمنح السلطة القضائية تسيير أعضاء النيابة العامة، وتَرَك الإمكانيات المالية والموارد المادية والبشرية غير القضائية بيد السلطة التنفيذية. كما اختلفت الأنظمة في تدبير وضعية قضاة النيابة العامة، فمنها من أسندت تدبير وضعيتهم لمجلس داخلي خاص بهم، ومنها من أوكل الأمر لمجالس السلطة القضائية الموحدة.

القانون الأساسي المغربي الذي حافظ على وضع القضاء كوظيفة (أو مهمة) طيلة قرابة خمسة عقود، انتهى إلى نقله إلى سلطة ثالثة داخل الدولة. وهذا المقتضى هو الذي يجرى تفعيله وتنزيله على أرض الواقع في المرحلة الراهنة.

القضاء بين السلطة والوظيفة

ولئن كانت الدساتير السابقة عن الدستور المغربي الحالي (2011) قد حافظت على وضع القضاء كوظيفة أو مهمة، يمارسها القضاة تحت إشراف السلطة التنفيذية مُسْتَعْمِلَةً مصطلح "القضاء"، دون إقرانه أو ربطه بوصف "السلطة"، فإنها ترجمت ذلك باللغة الفرنسية بعبارة Autorité judiciaire، لتمييزها عن Pouvoir Judiciaire، الذي يعني سلطة دستورية.

وإذا كانت الترجمة العربية لمصطلحي Pouvoir وAutorité واحدة، وتعني السلطة أو النفوذ، فإن المصطلحين يختلفان في مفهومهما الدستوري. فالقضاء ك Autorité، يعني مجرد وظيفة تقوم بها مجموع الهياكل المؤسساتية والبشرية المكلفة بفض المنازعات، أي مجموع القضاة والمحاكم، ولا يشمل الجهات التي تشرف على القضاة والمحاكم. وأما القضاء ك Pouvoir Judiciaire، فيعني المؤسسة المكلفة بإدارة العدل عن طريق المحاكم، أي القضاة والسلطة التي تشرف على تسييرهم وتدبير شؤونهم المهنية معا. حيث يعنى استقلال القضاء بمفهوم Autorité استقلال القضاة والمحاكم. في حين يفيد استقلال السلطة القضائية Pouvoir judiciaire، استقلال المؤسسات التي تسير القضاء بالإضافة إلى استقلال القضاة أنفسهم. وهو ما يعني الاستقلال المؤسساتي الذي تتوفر عليه السلطة القضائية في علاقتها مع السلطتين التشريعية والتنفيذية. والاستقلال الذاتي الذي يتم توفيره للقضاة أنفسهم داخل سلطتهم القضائية.

وإذا كان مفهوم السلطة القضائية واضحاً، بحيث يجعل القضاة وهياكلهم القيادية سلطة قائمة الذات ومنفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويوفر للدولة ثلاث سلطات منفصلة عن بعضها. الأولى، لها وظيفة التشريع أي وضع القوانين، والثانية، تتولى تنفيذ القوانين، بينما تفصل الثالثة في النزاعات الناتجة عن تطبيق القوانين، فإن مفهوم Autorité الذي تبنته الدساتير المؤسسية الخمسة السابقة عن الدستور الحالي بتعبيرها "القضاء" مستقل عن السلطة التشريعية والتنفيذية، دون تحديد هوية "القضاء"، جعل جل المحللين من أكاديميين وسياسيين يجمعون على كونه مجرد "وظيفة"، لا ترقى إلى مرتبة "سلطة". وهو الأمر الذي ترتب عنه عدة نتائج، أبرزها ضعف الاستقلال العضوي اتجاه السلطة التنفيذية القوية التي طمست استقلاليته. ودافع بعض الفقه عن هذا الاتجاه استناداً إلى حجج مختلفة، معتبراً أن دور القضاء ينحصر في "قول القانون"، فنجده يقول "أن قضاة الأمة رجال جامدون، وليسوا سوى لساناً ينطق نصوص التشريع". ودافع عن هذا الاتجاه، رواد المدرسة التقليدية الذين اعتبروا أن مصلحة الدولة ومصلحة المجتمع يقتضيان ترسيخ سلطة التشريع، وتضييق صلاحيات الجهاز القضائي، وبالتالي اعتبار أن القضاء ليس بسلطة مستقلة، وأنه مجرد جهاز تنفيذي تابع للسلطة التشريعية[3]. وهناك اتجاه آخر من الفقه، جعل من القضاء وظيفة من وظائف السلطة التنفيذية على غرار عمل الإدارة، معتبراً أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى الوظيفة القضائية، وأن الإدارة والقضاء فرعان يمثلان عمل سلطة واحدة، وأن وظيفة القضاء وجدت أساساً لتطبيق القانون وتفسيره في حدود ضيقة عند الاقتضاء[4]. وفي نفس الاتجاه، اعتبر بعض الفقه أن "للدولة وظيفتين متميزتين : الأولى هي الوظيفة التشريعية، وتتمثل في إصدار التشريعات المنظمة للجماعة، أما الثانية فهي الوظيفة التنفيذية، وتتمثل في تنفيذ التشريعات. وإذا كان القضاء يقوم بتطبيق القانون، فإن ذلك يعتبر نوعاً من تنفيذه، بحيث ينتهي بهم الأمر إلى إلحاق القضاء بالإدارة، واعتباره

جزءاً لا يتجزأ عنها، وبهذه المثابة فإن الوظيفة القضائية تفقد ذاتيتها المتميزة، وتندمج في الوظيفة التنفيذية[5].

ويستمد هذا الاتجاه الفقهي رؤيته للقضاء كوظيفة، من أفكار الثورة الفرنسية، ذلك أن رجال الثورة كانوا يعتبرون القضاء "عدواً للتجديد الوطني"، نظراً لتعسفاته وتحكمه خلال مرحلة ما قبل الثورة. وهو الأمر الذي دفع الفكر القانوني إلى الارتداد بوظيفة القضاء، وحصرها في مهمة "قول القانون". وذلك بغرض التقليل من دور القضاء الفرنسي، ووضع حدود لتدخلاته، وجعله مجرد آلية تنفيذية تابعة للسلطة التشريعية أو التنفيذية.

أولاً، القضاء في الدساتير السابقة

حافظت الدساتير المغربية المتعاقبة 1962 و1970 و1972 و1992 و1996[6] على الوضع الدستوري للقضاء كوظيفة Autorité، ولم تجعله سلطة من سلطات الدولة الثلاث. ونصت الدساتير السابقة الخمسة على استقلال القضاء مستعملة نفس الصياغة "القضاء مستقل عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية".

"l'Autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif".

وترتب عن هذا الوضع، أن القضاء ليس سلطة دستورية، ولكنه مجرد وظيفة أو مهمة تناط بالقضاة الذين لا يشكلون كيانا دستورياً، في مستوى سلطة من سلطات الدولة، وبالتالي فلم تكن لهم أجهزة قيادية خاصة بهم، تمثلهم وتدافع عن استقلالهم، رغم أن الدستور نص على هذا الاستقلال.

ولذلك فإن ترجمة المقتضى الدستوري المتعلق باستقلال القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية كان يُفَسّر في أضيق مدى، بما يفيد أن القضاة لا يخضعون في

أحكامهم لأوامر السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون أن يحول ذلك من تولي عضو من أعضاء الحكومة مهام قيادية داخل الهرم القضائي، حيث أسندت القوانين مهمة النيابة عن رئيس المجلس الأعلى للقضاء لوزير العدل، الذي كان هو المسير الفعلي لجلسات وأشغال المجلس المذكور، الذي كان مكلفا بتدبير الوضعية المهنية للقضاة. وهو ما كان يسمح للوزير بالتدبير الفعلي لأمور مؤثرة جداً في حياة القضاة المهنية، كالتعيينات والانتقالات والتأديبات والترقيات وغيرها. بل إن الوزير كان هو السلطة الوحيدة التي تقرر في بعض وضعيات القضاة، كقرارات الإحالة على التقاعد والإحالة على المجلس التأديبي، وتعيين المقرر في المسطرة التأديبية، واتخاذ العقوبات من الدرجة الأول (التوبيخ والإنذار)، بالإضافة إلى التحكم في وضع لائحة الأهلية للترقي الخاصة بالقضاة، وامتلاك حق اقتراح التعيين بالنسبة لقضاة النيابة العامة، الذين كان الوزير يعتبر رئيسهم الأعلى، ويحق له توجيه أعمالهم وقراراتهم بواسطة تعليمات عامة أو خاصة.

ومن جهة أخرى، فقد كان البرلمان يسائل وزير العدل حول قضايا رائجة أمام القضاء، أو حول أحكام قضائية بواسطة أسئلة شفوية أو كتابية. وقد كان الوزراء يجيبون على هذه الأسئلة في بعض الحالات، كما كانوا يعتذرون في أحوال أخرى عن الجواب، متذرعين باستقلال القضاء. كما كان البرلمان يسائل الوزير حول قرارات النيابة العامة المتعلقة بالدعوى العمومية أو غيرها من الاختصاصات القضائية الموكولة إليها.

وهكذا كانت الممارسة الدستورية السابقة عن دستور 2011، تعتبر أن تدبير الشأن القضائي يمكن أن يتم بواسطة الحكومة، وتحت مراقبة البرلمان. وقد شكل التصويت على الميزانية القطاعية لوزارة العدل، فرصة دورية للبرلمانيين للخوض في مناقشات تقييم أحكام القضاء وقراراته، ومساءلة الوزراء المكلفين بالعدل عنها، مما كان يعني أن

المقتضى الدستوري المتعلق باستقلال القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية كان يقتصر على منع التدخل المباشر في أحكام القضاة من طرف الحكومة والبرلمان، ولكنه لا يوفر ضمانات حقيقية لذلك، لأن مساءلة الوزير عن أحكام القضاة قد تدفع به إلى استعمال الصلاحيات الرئاسية والتقريرية التي يخولها له القانون على نحو يمكن أن يؤثر في أحكامهم.

ومما كان ممكناً أن يساعد على هذه الوضعية أن المجلس الأعلى للقضاء كان يتكون فقط من قضاة، جميعهم مرؤوسين للوزير، مما يجعل آراءه – كنائب لرئيس المجلس الأعلى للقضاء – لا تلقى معارضة في الكثير من الحالات. وإن كان هذا لا يعني سيطرة الوزير على قرارات المجلس، ولكنه يفيد أن جدية المناقشات – ولاسيما – جدواها، تكون رهينة بشخصية الوزير من جهة، وبقوة شخصية الأعضاء من جهة أخرى. ولذلك فإن هذه الوضع الدستوري عرف انتقادات عديدة من طرف جهات مختلفة، لينتهي المطاف إلى شبه إجماع على أن استقلال القضاء يتطلب نقله إلى مستوى سلطة دستورية. ليست فقط منفصلة عن البرلمان والحكومة، ولكنها مستقلة عنهما استقلالاً تاماً. وقد وجدت الفكرة مكانها في دستور 2011، الذي خصص بابه السابع للسلطة القضائية، ونص الفصل 107 منه على استقلالها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأوكل لجلالة الملك ضمانة هذا الاستقلال.

ثانيا، استقلال السلطة القضائية في دستور 2011

خلال العقود الماضية التي طبقت فيها الدساتير السابقة، توالت مطالب الحقوقيين والمهنيين بتحديد هوية القضاء، وترقيته إلى سلطة دستورية. وقد شكل الخطاب الملكي السامي بمناسبة الذكرى 56 لثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2009، مرجعية هامة للرقي بالقضاء إلى مصاف السلطة القضائية المستقلة، وخارطة طريق واضحة

المعالم لبلوغ الإصلاح القضائي الشامل، ويتضح ذلك من مراجعة مضامين الخطاب الذي خصص بكامله لموضوع إصلاح القضاء، الذي اعتبره جلالة الملك : "**عماداً لما نحرص عليه من مساواة المواطنين أمام القانون، وملاذاً للإنصاف، الموطد للاستقرار الاجتماعي. بل إن قوة وشرعية الدولة نفسها، وحرمة مؤسساتها من قوة العدل، الذي هو أساس الملك**". كما وجه جلالة الملك الحكومة، وخاصة وزارة العدل، للشروع في تفعيله في ستة مجالات، ذات أسبقية، أولها : "**دعم ضمانات الاستقلالية، وذلك بإيلاء المجلس الأعلى للقضاء المكانة الجديرة به، كمؤسسة دستورية قائمة الذات ...**".

وبتاريخ 9 مارس 2011 أعلن جلالة الملك في خطابه إلى الأمة المغربية على إجراء تعديل دستوري شامل يقوم على سبعة مرتكزات أساسية. كان المرتكز الثالث هو : الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة.

وجاء الدستور المغربي لفاتح يوليوز 2011 ليعكس هذه التوجيهات الملكية السامية بتنصيصه في الفصل 107 على أن "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية"، وعلى أن "الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية"، ويدفعنا منطوق الفصل 107 إلى التساؤل حول مدلول الاستقلال، ومقوماته، والحدود الفاصلة بين سلط الدولة الثلاث ؟

مفهوم استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية

ضمن الدستور المغربي (2011) كلا من الاستقلال المؤسساتي والاستقلال الذاتي للقضاء، أي استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، واستقلال القضاة عن رؤسائهم القضائيين من جهة أخرى. وفي هذا الصدد، فإن عنوان الباب السابع من الدستور هو : السلطة القضائية – استقلال القضاء. وأن الفصل 107 قد تحدث عن استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

1. استقلال السلطة القضائية

يعني استقلال السلطة القضائية عدم خضوعها للسلطتين التشريعية والتنفيذية، سواء في التعيين أو في ممارسة المهام، أو في المراقبة البعدية أو المساءلة أو المحاسبة أو التقييم أو التقدير، وهذا هو ما يسمى "بالإستقلال المؤسساتي". ويراد به عدم إخضاع السلطة القضائية – وهي سلطة محايدة تقوم على أساس التطبيق العادل للقانون بين جميع الفرقاء، دون تأثر بالاتجاهات الفكرية أو العقائدية أو السياسية – إلى سُلطات هي بطبيعتها ذات انتماء إيديولوجي أو سياسي معين، وتهدف إلى تحقيق برامج تكون في العادة منسجمة مع ذلك التوجه الإيديولوجي أو السياسي. وهذا الاستقلال المؤسساتي هو الذي قصده الفصل 107 من دستور 2011 بالقول : **"السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية".**

ولذلك فإن نص الدستور على استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يعني عدم خضوعها لتسيير الحكومة أو للمساءلة أو للمحاسبة من طرف البرلمان، كما هو الشأن بالنسبة للعلاقة بين هاتين السلطتين الأخيرتين التي يحددها الباب السادس من دستور 2011. وفي هذا السياق، أكد قرار المجلس الدستوري [(7)] أثناء تحليله المادة 110 من القانون التنظيمي، المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية على أن التقارير الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة، المنصوص عليها في الفصل 113 من الدستور، بما في ذلك تقارير الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، بصفته رئيساً للنيابة العامة، بشأن تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة، تعد تقارير تهم الشأن القضائي التي يجوز للجميع، لاسيما البرلمان، تدارسها والأخذ بما قد يرد فيها من توصيات، مع مراعاة مبدأ فصل السلط والاحترام الواجب للسلطة القضائية.

2. استقلال القضاء

وأما استقلال القضاء، ويسميه الفقه "الاستقلال الذاتي"، فيقصد به إعطاء المبادرة للإبداع والاجتهاد لأعضاء السلطة القضائية لتحفيزهم على إصدار أحكام، واتخاذ قرارات منصفة وعادلة، وذلك بتوفير ضمانات حقيقية لهم في مسارهم المهني، وتمكينهم من شروط الحياة الكريمة، من أجل تحصينهم وتأمينهم من المؤثرات المادية والمعنوية. وقد أشار إليه قرار المجلس الدستوري(8) بقوله : "وحيث إنه، لئن كان لا يجوز الخلط بين الاجتهاد المتمثل في المجهود الفكري الذي يبذله القاضي وفق الأصول المتعارف عليها في هذا الصدد، لتفسير وتطبيق مقتضيات القانون بما يحتمله ذلك من الصواب والخطأ ..." (التعليق على المادة 97 من النظام الأساسي للقضاة).

وقد تناول الدستور الاستقلال الذاتي للقضاة في الفصل 110، حيث نص على عدم إلزام قضاة الأحكام سوى بتطبيق القانون، وعلى كون الأحكام تصدر فقط على أساس التطبيق العادل للقانون(9). كما منع الفصل 109 أي تدخل في القضايا ومنع إعطاء أي أوامر أو تعليمات أو ممارسة، أي ضغط على القضاة. ونص على محاسبة كل محاولة للتأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة. بل إنه اعتبر إخلال القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنياً جسيماً يعرضه للعقاب. وجعل المجلس الأعلى للسلطة القضائية أمينا على حماية هذا الاستقلال، الذي يضمنه جلالة الملك بمقتضى الفصل 107 من الدستور.

وحتى لا يظل استقلال القضاة عن رؤسائهم القضائيين مجرد حبر على ورق، فقد وضع له الدستور وسائل حمائية بارزة، يمكن أن نذكر منها :

- حصانة العزل والنقل (الفصل 108 من الدستور)؛
- منع التدخل في القضاء وحظر التعليمات والضغوط والتأثيرات واعتبار إخلال

القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيا... (الفصل 109) ؛

- حرية التعبير المتلائمة مع واجب التحفظ وأخلاقيات المهنة (الفصل 111) ؛
- سَهر المجلس الأعلى للسلطة القضائية على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة (الفصل 113) ؛
- الحق في الطعن في القرارات الخاصة بالوضعيات الفردية الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية، وقد حدد القانونان التنظيميان مختلف الضمانات المخولة للقضاة (الفصل 114).

- **الحدود الدستورية لاستقلال السلطة القضائية في دستور 2011**

رفع دستور المملكة المغربية لسنة 2011 القضاء من مجرد مهمة أو وظيفة (Autorité) إلى سلطة من سلطات الدولة (الفصل 107). وهذا يحدث لأول مرة في تاريخ المغرب، وتمارس السلطة القضائية من قبل القضاة الذين يزاولون فعلياً مهامهم القضائية بالمحاكم التي يشملها التنظيم القضائي للمملكة. ويُسْتَنتج من ذلك أن :

1. الأمر يهم جميع القضاة العاملين بالمحاكم التي يشملها التنظيم القضائي، سواء كانوا قضاة للأحكام أو قضاة للنيابة العامة. وقد كان قرار المجلس الدستوري[10] واضحاً في هذا الصدد بالقول : "إن الدستور أضفى صفة "قضاة" على قضاة الأحكام وعلى قضاة النيابة العامة معاً، مما يجعلهم جميعا منتمين إلى السلطة القضائية - وهي سلطة موحدة - ومشمولين، تبعا لذلك، بصبغة الاستقلال اللصيقة بهذه السلطة" (المادة 2 من القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية)؛

2. السلطة القضائية تقتصر على قضاة المحاكم المنتمية للتنظيم القضائي للمملكة، وهي محكمة النقض، ومحاكم الاستئناف (العادية والتجارية والإدارية)، ومحاكم الدرجة الأولى (الابتدائية والتجارية والإدارية) بما فيها أقسام قضاء القرب، ومراكز القضاة

المقيمين، وبذلك يخرج من مفهوم السلطة القضائية جهات أخرى تتولى مهام قضائية في الدولة، كالمحكمة الدستورية والمحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات).

- **استقلال السلطة القضائية يختلف عن مصطلح الفصل بين السلطات**

نص الفصل الأول من الدستور على قيام النظام الدستوري للمملكة على أساس "فصل السلط وتوازنها وتعاونها"، وهذا يعني أن كل سلطة قائمة بذاتها بشكل منفصل عن الأخرى، ولها مهام محددة في الدولة، حتى لا يتم تجميع السلطات كلها في يد واحدة في الدولة. وإنما اعتماد سلطة تضع القوانين (البرلمان) وأخرى تنفذها (الحكومة،) وسلطة تطبقها في المنازعات (القضاء)، (أي تفصل في المنازعات حسب القوانين التي يضعها البرلمان وتنفذها الحكومة). وهو المبدأ الذي كان قد وضع أسسه الفيلسوف البريطاني "جون لوك"، ثم طوره الفرنسي "شارك دي مونسيكيوه" في كتابه روح القوانين 1742. وأما توازن السلطات وتعاونها، فيعني أن توجد جسور بينهما للقيام بالمهام المشتركة دون أن يكون باستطاعة إحدى السلطات شل الأعمال الأخرى. ويعرف هذا النوع من الفصل بين السلطات "بالفَصل المرن".

يختلف "الفصل" بين السلطات عن "الاستقلال"، حيث يسمح نظام الفصل للسلطات بالتدخل في بعضها، بحدود معينة يحددها الدستور. وهذا ما حدده عنوان الباب السادس من الدستور المغربي بحديثه عن "العلاقات بين السلط"، حيث حدد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في جلسات الأسئلة الأسبوعية التي يقدمها أعضاء البرلمان لرئيس الحكومة والوزراء (الفصل 100)، وتقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة ومناقشة السياسات العمومية وتقييمها (الفصل 101)، وسحب الثقة من الحكومة أو التصويت على ملتمس الرقابة (الفصول 103، 105 و106) وحل مجلس النواب بمرسوم لرئيس الحكومة (الفصل 104)، وغيرها من المقتضيات الأخرى.

وأما "الاستقلال" فقد خص به الدستور السلطة القضائية وحدها، حيث جاء عنوان الباب السابع من الدستور : "السلطة القضائية – استقلال القضاء". وأوضح الفصل 107 أن "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية" وأن "الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية". وأوضحت الفصول المدرجة تحت الباب السابع حدود هذا الاستقلال[11].

إذا كانت السلطة القضائية تمارس من طرف القضاة المزاولين مهامهم القضائية فعليا بالمحاكم التي يشملها التنظيم القضائي للمملكة (الفقرة 2 من المادة 2 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية)[12]، فإن تسيير هذه السلطة يخضع لمؤسستين دستوريتين، هما المجلس الأعلى للسلطة القضائية، ورئاسة النيابة العامة، لذلك سنسلط الضوء على هاتين المؤسستين الدستوريتين.

أ. المجلس الأعلى للسلطة القضائية

المجلس الأعلى للسلطة القضائية، هو أعلى جهاز قيادي للسلطة القضائية، وهو الساهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة، ولاسيما فيما يخصّ استقلالهم وتدبير وضعيتهم المهنية (الفصل 113) من الدستور.

اختصاصات المجلس الأعلى للسلطة القضائية

1. تدبير الوضعية المهنية للقضاة منذ تعيينهم إلى إحالتهم على التقاعد أو إقالتهم أو عزلهم، مرورا بتعيينهم في المناصب المهام والمسؤوليات، وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم.

ويتعلق الأمر بسائر القضاة، سواء كانوا قضاة للحكم، أو قضاة للنيابة العامة. (أنظر هذه المهام في الباب الأول من القسم الرابع من القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، المواد من 65 إلى 102)؛

2. حماية استقلال القضائي، حيث يسهر المجلس الأعلى للسلطة القضائية على احترام القيم القضائية، وإشاعة ثقافة النزاهة والتخليق، وحماية استقلال القاضي من كل تهديد، (انظر هذه المهام في الباب الثاني من القسم الرابع من القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية المواد من 103 إلى 107)؛

3. وضع التقارير وإصدار التوصيات والآراء، يضطلع المجلس كذلك بمهمة ثالثة تسمح له بوضع تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة وإصدار توصيات بشأنها، ولاسيما بشأن المواضيع المتعلقة بدعم حقوق المتقاضين والسهر على حسن تطبيق قواعد سير العدالة، وتحسين أداء القضاء، ودعم نزاهتهم واستقلالهم والرفع من نجاعتهم، وتأهيل الموارد البشرية وتحسين الأوضاع المادية والاجتماعية للقضاة.

ويرفع المجلس تقاريره لجلالة الملك. وتحال نسخة من تقريره السنوي بشأن حصيلة عمل المجلس وآفاقه المستقبلية إلى رئيس الحكومة (المادة 109 من القانون التنظيمي).

كما يتلقى المجلس تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة من عدة جهات من بينها :

- تقرير الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة ... ؛
- بالإضافة إلى تقارير الوزير المكلف بالعدل حول سير وأداء الإدارة القضائية وحصيلة منجزاتها، وبرامج عملها ووضعيات المهن القضائية، والمفتشية العامة للشؤون القضائية ومؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والجمعيات المهنية للقضاة وهيئات المجتمع المدني ... ؛
- وأخيراً فإن المجلس يصدر آراء مفصلة حول كل مسألة تتعلق بالعدالة – مع مراعاة فصل السلط – ولاسيما حول مشاريع ومقترحات القانون المتعلقة

بوضعية القضاة ومنظومة العدالة واستراتيجيات وبرامج إصلاح العدالة.

ويقدم المجلس آراءه بناء على طلب من جلالة الملك أو من الحكومة أو البرلمان. (أنظر تفاصيل هذه المهمة في الباب الثالث من القسم الرابع من القانون التنظيمي للمجلس، المواد من 108 إلى 113).

- **تأليف المجلس**

يتألف المجلس بالإضافة إلى الرئيس (جلالة الملك) من 20 شخصية يمكن تصنيفها إلى ثلاث فئات :

1. خمس شخصيات معينة اعتماداً على صفتها المهنية :
   - الرئيس الأول لمحكمة النقض، وهو الرئيس المنتدب للمجلس ؛
   - الوكيل العام للملك لدى نفس المحكمة ؛
   - رئيس الغرفة الأولى بنفس المحكمة ؛
   - وسيط المملكة ؛
   - ورئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان.
2. خمس شخصيات معينة من طرف جلالة الملك من بين الشخصيات المشهود لها بالكفاءة والتجرد والنزاهة والعَطاء المتميز في سبيل استقلال القضاء، وسيادة القانون من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى؛
3. عشرة قضاة منتخبين.

- **تنظيم وسير المجلس**

-يتوفر المجلس على أمانة عامة يرأسها الأمين العام وتتكون من أربع شعب، وعلى مفتشية عامة للشؤون القضائية، سيحدد القانون تأليفها واختصاصاتها وقواعد تنظيمها... يشرف عليها مفتش عام.

- يشكل المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة ولجانا مؤقتة موضوعاتية؛
- ويتوفر المجلس على أقطاب وشعب ووحدات إدارية حددها النظام الداخلي للمجلس (قطب الشؤون الإدارية والتكوين ويتكون من ثلاث شعب، قطب الشؤون المالية والتجهيز ويتكون كذلك من ثلاث شعب، وقطب الشؤون القضائية ويتألف من شعبتين)؛
- يجتمع المجلس في دورتين سنويتين على الأقل (يناير وشتنبر) ويمكنه عقد دورات أخرى ؛
- يتخذ المجلس قراراته بحضور 14 عضواً على الأقل في الاجتماع الأول، أو بعشرة في الاجتماع الثاني، بأغلبية الأعضاء الحاضرين (يرجح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات).

يعتمد المجلس في تدبير الوضعية المهنية للقضاة على معايير يحددها القانون التنظيمي للمجلس والنظام الأساسي للقضاة (أنظر المواد 65 وما يليها من قانون المجلس وكامل النظام الأساسي للقضاة)، بالإضافة إلى النظام الداخلي للمجلس[13].

ب. رئاسة النيابة العامة

لئن كان الدستور تولى تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للسلطة القضائية، وبيان أعضائه، فإنه لم يفعل ذلك بالنسبة لرئاسة النيابة العامة، ولكنه (الدستور) نص على وجود سلطة رئاسية تسلسلية على قضاة النيابة العامة :

فالفصل 110 من الدستور نص على كون قضاة النيابة العامة يطبقون القانون، "ويتعين عليهم الالتزام بالتعليمات الكتابية الصادرة عن السلطة التي يتبعون لها".

فالدستور تحدث عن وجود سلطة Autorité يتبع لها قضاة النيابة العامة، ولكنه لم يحددها بالاسم.

والفصل 116 من الدستور نص على أن المجلس الأعلى للسلطة القضائية "يراعي، في القضايا التي تهم قضاة النيابة العامة، تقارير التقييم المقدمة من قبل السلطة التي يتبعون لها".

وواضح أن الأمر يتعلق بسلطة أخرى، غير المجلس تعتبر سلطة رئاسية تسلسلية يخضع لها أعضاء النيابة العامة، لم يعينها الدستور باسمها.

القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية تكفل بتعيين السلطة الرئاسية للنيابة العامة، وحددها في المادة 66 بالنص على أن المجلس الأعلى للسلطة القضائية يراعي بالنسبة لقضاة النيابة العامة تقارير التقييم المقدمة من قبل الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة". وأكد هذه التسمية في المادة 110 في معرض حديثه عن الجهات التي تقدم تقارير للمجلس ومن بينها الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة، الذي أوكل إليه المشرع تقديم تقرير حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة[14].

كما أكدت المادة 25 من النظام الأساسي للقضاة على وضع قضاة النيابة العامة تحت سلطة ومراقبة الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض ورؤسائهم التسلسليين.

وأكدت المادة 43 من نفس القانون (النظام الأساسي) هذا المقتضى الذي يجعل أعضاء النيابة العامة يتحدون في سلسلة رئاسية هرمية، يملك فيها كل رئيس السلطة على مرؤوسيه انتهاء برئيس النيابة العامة، الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض.

- **رئيس النيابة العامة**

يعتبر الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيسا للنيابة العامة، وذلك بالإضافة إلى صفته الأصلية كممثل للنيابة العامة لدى محكمة النقض، وصفته الدستورية الأخرى كعضو في المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

- **مهام رئيس النيابة العامة**

- يمارس رئيس النيابة العامة سلطته على قضاة النيابة العامة التابعين له بمختلف محاكم المملكة ؛
- تمتد سلطته إلى الإشراف على عمل النيابات العامة ومراقبته ؛
- يمارس كل الاختصاصات التي كانت موكولة لوزير العدل بموجب النصوص القانونية فيما يتعلق بسلطته وإشرافه على النيابة العامة وقضاتها ؛
- الإشراف على عمل النيابة العامة ومراقبتها في ممارسة صلاحياتها المرتبطة بممارسة الدعوى العمومية ؛
- وكذلك السهر على حسن سير (جميع) الدعاوى في مجال اختصاص النيابة العامة ؛
- وفي ممارسة الطعون المتعلقة بتلك الدعاوى ؛
- وفي تتبع القضايا المعروضة على المحاكم التي تكون النيابة العامة طرفاً فيها.

- **كيفية مماسة السلطة على النيابة العامة**

- يمارس رئيس النيابة العامة سلطته على أعضاء النيابة العامة عن طريق تتبع أداء عملهم وأدائهم المهني ؛
- له أن يعطي أوامر وتعليمات كتابية مطابقة للقانون.

- **علاقة رئاسة النيابة العامة بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية**

- المجلس الأعلى للسلطة القضائية يختص في تدبير الوضعية المهنية لسائر القضاة بمن فيهم قضاة النيابة العامة ؛
- ورئاسة النيابة العامة تسير وتشرف على أداء القضاة الذين يعينهم المجلس في النيابة العامة ؛

- وإذا كان المجلس لا يتدخل في شأن تسيير النيابة العامة، فإن له الإشراف على أداء قضاتها، ويرجع إليه أمر تعيينهم وعزلهم ونقلهم وترقيتهم وتأديبهم ؛
- المجلس ملزم بمقتضى الدستور بمراعاة تقارير تقييم أداء قضاة النيابة العامة. هذا الأداء الذي يقوم به رئيسها والرؤساء التسلسليون للنيابة العامة ؛
- يتلقى المجلس تقريراً من رئيس النيابة العامة حول سير النيابة العامة وحول تنفيذ السياسة الجنائية ؛
- يمكن للمجلس وضع تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة وإصدار توصيات بشأنها، وطبيعي أن تشمل هذه التقارير سير النيابة العامة وتنفيذ السياسة الجنائية.

الخلاصة

أدى استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى قيام مؤسستين قضائيتين لتدبير الشأن القضائي، هما المجلس الأعلى للسلطة القضائية، ورئاسة النيابة العامة. وبذلك لم يعد وزير العدل يتوفر على أي صلاحيات رئاسية على القضاة في المهام القضائية، وإن ظلت جميع المهام الإدارية بيده، ولاسيما تدبير المهام الإدارية والموارد البشرية غير القضاة، وبنايات المحاكم وتجهيزاتها وميزانية تسييرها. بينما نصت المادة 54 من القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية على إحداث لجنة بين المجلس والوزارة المكلفة بالعدل، للتنسيق في مجال الإدارة القضائية بما لا يتنافى مع استقلال السلطة القضائية تحدث بقرار للمسؤولين المذكورين.

الهوامش

(1) كما اعتنت مجموعة من الصكوك الدولية بالتأكيد على مبدأ استقلال القضاء. نذكر من بينها المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي نصت على حق كل شخص "في محاكمة علنية عادلة خلال مدة معقولة، أمام محكمة مستقلة، وغير منحازة ومشكلة طبقا للقانون".

كما أن مبادئ الأمم المتحدة حول استقلال السلطة القضائية لسنة 1985 نصت على وجوب ضمان الدولة "استقلال السلطة القضائية، وعلى واجب الحكومات وباقي المؤسسات وفي حماية احترام استقلال السلطة القضائية والتقيد بذلك في ممارستها لمهمها وأعمالها"

(2) لا يوفر القانون المغربي الاستقلال المادي للسلطة القضائية، لأن المحاكم تبقى مرتبطة بالسلطة التنفيذية في مواردها المادية والبشرية (غير القضائية)، مما يؤدي إلى التداخل بين العمل القضائي الصرف والإدارة القضائية.

(3) ذ. إدريس الحلابي الكتاني : "مدى مساهمة السلطة القضائية في خلق القاعدة القانونية"، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال 1934 -1985.

(4) F. Terré "un juge créateur de droit ? non merci !", archive de philosophie du droit, tome 50, la création du droit par le juge, dalloz, Paris 2007, p. 305 et s.

(5) دكتور هشام خالد : "مفهوم العمل القضائي في ضوء الفقه وأحكام القضاء"، دراسات في قانون المرافعات، مؤسسة شباب الجامعة، 1990، ص. 14.

(6) أنظر المواد 82 وما يليها من دستور 1962، و75 وما يليها من دستور 1970، و76 وما يليها من دستور 1972، و80 وما يليها من دستور 1992، و82 وما يليها من دستور 1996.

(7) قرار المجلس الدستوري عدد 991.16 م.د. بتاريخ 15 مارس 2015 في تحليل المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6452 بتاريخ 31 مارس 2016، صفحة 2879.

(8) قرار المجلس الدستوري عدد 16-992 م.د. بتاريخ 15 مارس 2015 في تحليل المادة 97 من القانون التنظيمي رقم 106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6452 بتاريخ 31 مارس 2016. ص. 2882.

(9) وأما قضاة النيابة العامة فقد نص الفصل على أنهم ملزمون بتطبيق القانون. كما أنهم ملزمون بتنفيذ التعليمات القانونية الكتابية الصادرة عن السلطة الرئاسية.

(10) نفس القرار أعلاه في تحليل للمادة 25 من القانون التنظيمي رقم 106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.

(11) يمكن تلخيص هذه الحدود فيما يلي :

أ - الاستقلال المؤسساتي : وهو ما نص عليه الفصل 107 باستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية دون استقلالها عن جلالة الملك الذي هو ضامن هذا الاستقلال، وهو رئيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية بمعنى أن جلالته يوجد على رأس السلطة القضائية (الفصلان 56 و115 من الدستور) ؛

ب - الاستقلال الذاتي للقضاة : ويتجلى في عدم عزل أو نقل قضاة الأحكام خلافاً للقانون ؛

- وفي منع التدخل في شؤون القضاء على الجميع، والمعاقبة على محاولة التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة ؛
- وفي ضمان عدة حقوق وحريات للقضاة، وتكليف المجلس الأعلى للسلطة القضائية بالسهر على ضمانها ؛
- فالسلطة القضائية هي المستقلة عن البرلمان وعن الحكومة وليس العكس (الطعن في قرارات الحكومة التنظيمية أمام القضاء الإداري والطعن في دستورية القوانين أمام القضاء الدستوري).

(12) تنص المادة 2 من الظهير الشريف رقم 1.16.40 الصادر بتاريخ 24 مارس 2016 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية على ما يلي "طبقاً لأحكام الفصل 107 من الدستور، تعتبر السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية، والملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية. تمارس السلطة القضائية من قبل القضاة الذين يزاولون فعلياً مهامهم القضائية بالمحاكم التي يشملها التنظيم القضائي للمملكة".

(13) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6620 بتاريخ 9 نونبر 2017.

(14) يعتبر القانون التنظيمي مكملا للدستور.

مظاهر التطور البرلماني في المغرب
في ضوء مستجدات الدستور

السيد رشيد المدور

أستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق - المحمدية

مقدمة

في هذه المقدمة أود الإشارة إلى أمرين اثنين :

الأول، أن الدستور الذي وافق عليه المغاربة باستفتاء عام، بتاريخ فاتح يوليوز 2011، وصدر الأمر بتنفيذه بتاريخ 29 يوليوز 2011، لئن كان يحتل ضمن التسلسل التاريخي للدساتير السابقة عليه، الترتيب السادس. فإنه، بالنظر إلى كونه كان نتيجة أول مراجعة دستورية شاملة أدخلت تعديلات جوهرية، إنْ على مستوى طبيعة نظام الحكم في المغرب، أوعلى مستوى اختصاصات السلطات العامة في الدولة، وكذا على العلاقات بينها وحدود كل سلطة، فإنه يعتبر، في الحقيقة، الدستور الثاني للمملكة المغربية، وتبعا لذلك، فلن نكون مبالغين إذا ذهبنا إلى القول : إن دستور 2011 قد أسس، في عهد الملك محمد السادس، للملكية المغربية الثانية.

الثاني، أن نصيب مؤسسة البرلمان من تلك التعديلات الدستورية الجوهرية كان نصيبا وافرا، مما كان له الأثر البيِّن على تطور وسائل وأدوات عمل هذه المؤسسة،

وسيفتح، إنْ حسن تنزيله، آفاقا واعدة أمام العمل البرلماني في المغرب، ستسهم في تطوره وازدهاره، في اتجاه إقرار ممارسة برلمانية جيدة نموذجية في نادي الديمقراطيات الناشئة.

ولأجل هذا الاعتبار، تسعى هذه الورقة إلى بيان مظاهر التطور في هذه التجربة البرلمانية، وإحصاء تجليات النبوغ المغربي فيها في ضوء مستجدات الدستور.

وقد أحصيت منها أكثر من أربعين مظهرا، ثم إنه بعد تأمل عميق في تلك المظاهر، اهتديت إلى تصنيفها في ثلاثة محاور رئيسة مندمجة في ما بينها، رتبت القول فيها على ثلاثة مباحث كما يلي:

- المبحث الأول، محور مظاهر تقوية مكانة البرلمان في النظام السياسي ؛
- المبحث الثاني، محور مظاهر التخفيف من قيود "العقلنة البرلمانية" ؛
- المبحث الثالث، محور مقومات النظام الجديد للثنائية البرلمانية الذي يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة.

المبحث الأول، تقوية مكانة البرلمان في النظام السياسي

البرلمان المغربي، ومنذ الدستور الأول للمملكة سنة 1962، ولد مقيدا ؛ بسبب تبني المشرع الدستوري المغربي من نظيره الفرنسي فلسفة "العقلنة البرلمانية"، التي حدت من سيادة البرلمان وقلصت من مجال القانون.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحضور القوي للملكية في النظام السياسي بفهمه الخاص لمبدإ الفصل بين السلطات، يفسر إلى حد كبير المكانة المتواضعة التي للبرلمان في ممارسة السلطة. وبصرف النظر عن التقهقر الذي عرفته هذه المكانة في دستور 1970، فإن المراجعات الدستورية اللاحقة لسنوات 1972 و1992 و1996 عرفت بعض التطورات

الإيجابية المتدرجة، التي حسنت نسبيا من دور البرلمان وإسهامه في ممارسة السلطة، إلا أنها لم تكن بالقوة والقدر والحجم الذي يغير تلك المكانة المتواضعة تغييرا جوهريا.

وبعد مرور ما يقارب نصف قرن من الزمن، جاءت المراجعة الدستورية الشاملة 29 يوليوز 2011، لتشكل نقلة نوعية وتغييرا جوهريا في اتجاه تقوية مكانة البرلمان في النظام السياسي المغربي.

ولعل أهم التعديلات الجوهرية التي أتى بها دستور 29 يوليوز 2011، وأدخل بها تغييرات ذات أهمية قصوى على طبيعة نظام الحكم في المغرب، هي تلك التي ترمي في مجموعها إلى التخفيف من الطابع الرئاسي للملكية الدستورية، والاتجاه بها نحو طابع برلماني، عنوانه الأساس : الإعلاء من مكانة البرلمان وتقوية سلطاته في النظام السياسي للمملكة المغربية عموما، لا سيما على مستوى العلاقة بين البرلمان والحكومة.

ومن المؤكد أن أول تَجَلٍّ من تجليات هذا الإعلاء، هو إضافة بُعد جديد في توصيف طبيعة نظام الحكم في المغرب، فلأول مرة، منذ تأسيس الدولة الحديثة بعد الاستقلال، أضيف بُعد رابع هو بُعد "البرلمانية" بَعد كل من بُعدي "الدستورية" و"الديمقراطية" وقبل بُعد "الاجتماعية". وهكذا، نص المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من أول فصل من فصول الدستور المئة والثمانين (180) على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية".

وقد اعتُبرت هذه الإضافة في توصيف نظام الحكم بالمغرب، استجابة، بشكل أو بآخر، لأهم مطلب من مطالب حراك 20 فبراير، المتمثل في شعار الحاجة إلى الانتقال من "الملكية التنفيذية" إلى "الملكية البرلمانية".

ثم إنه، لا بد من القول من أن التعديلات الدستورية التي سنأتي على ذكرها في هذا المحور، في كليتها، ما هي إلا ترجمة لمعاني صفة "البرلمانية" التي أضيفت إلى الأبعاد

الثلاثة السابقة في توصيف نظام الحكم في المغرب وتحديد طبيعته، والنزوع به نحو الطابع البرلماني.

وأخص من هذه التعديلات بالذكر : دسترة التداول الديمقراطي على السلطة على أساس نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب المباشرة، وإعطاء البرلمان دورا أكبر في رسم السياسات العمومية، وانتقاله من مجرد مؤسسة تمارس التشريع إلى سلطة تشريعية تحتكر التشريع أو تكاد، ودسترة المعارضة البرلمانية وتخويلها حقوقا يضمنها الدستور، وكذا تقوية دور البرلمان في تشكيل المحكمة الدستورية، وفي ما يلي بيانها :

المطلب الأول : دسترة التداول الديمقراطي على السلطة على أساس نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب المباشرة

منذ الدستور الأول للمملكة سنة 1962 إلى غاية دستور 1996 لم يكن المشرع الدستوري يرى للأحزاب السياسية من دور، إلا أنها تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم، مثلها مثل أي جماعة محلية أو غرفة مهنية، أو منظمة نقابية. غير أن هذه الرؤية ستعرف تغيرا كبيرا، ونقلة نوعية مشهودة مع الدستور الحالي ؛ إذ أنها المرة الأولى التي سيعترف فيها المشرع الدستوري للأحزاب السياسية، بدور أكبر من مجرد تنظيم المواطنين وتمثيلهم، إنه دور المشاركة في ممارسة السلطة.

وهكذا، أضحت الأحزاب السياسية، بموجب فصل خاص يميزها عن المنظمات النقابية والغرف المهنية هو الفصل السابع من الدستور، تعمل على تأطير المواطنات والمواطنين وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية.

ومن معالم الارتقاء بدور الأحزاب السياسية إلى مستوى المشاركة في ممارسة السلطة : السمو بالقانون المنظم لهذه الأحزاب من مجرد قانون عادي، لا يخضع للرقابة الدستورية الواجبة، كما كان في الدستور السابق، إلى مستوى قانون تنظيمي يحال وجوبا إلى المحكمة الدستورية، ولا يمكن إصدار الأمر بتنفيذه، بمقتضى أحكام الفصلين 85 و132 من الدستور، إلا بعد أن تصرح هذه المحكمة بمطابقته للدستور ؛ إذ لولا هذا الدور المهم الذي صار للأحزاب السياسية في ممارسة السلطة، لما لجأ المشرع الدستوري إلى تغيير القواعد المنظمة للأحزاب السياسية، من قواعد عادية إلى قواعد ذات طبيعة دستورية. وهكذا، نصت الفقرة الأخيرة من الفصل السابع من الدستور على أنْ يحدد قانون تنظيمي القواعد المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية، وأنشطتها ومعايير تخويلها الدعم المالي للدولة، وكذا كيفيات مراقبة تمويلها.

ولأجل أن لا يُظن بأن هذا الدور خاص بالأحزاب السياسية المشاركة في الحكومة، خص المشرع الدستوري الأحزاب السياسية المعارضة، الممثلة في البرلمان وغير الممثلة فيه، بفصل خاص بها، فنص في الفصل العاشر من الدستور على أن هذا الدستور يضمن للمعارضة جملة من الحقوق ذكرها، ومنها : حق المساهمة في تأطير وتمثيل المواطنات والمواطنين، من خلال الأحزاب المكونة لها، وحق ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محليا وجهويا ووطنيا، في نطاق أحكام الدستور.

ولا شك، أن أهم ترجمة دستورية لكل من بُعد "البرلمانية" في توصيف نظام الحكم في المغرب ومشاركة الأحزاب السياسية في ممارسة السلطة هي تلك التي جسدها الفصل 47 من الدستور، الذي ينص على أن الملك يُعَيِّن رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدّر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. وأنه يُعَيِّن أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، وعلى أن لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، إما بمبادرة من رئيس الحكومة أو بناء على استقالتهم

الفردية أو الجماعية. وإضافة إلى ذلك، نص على أنه يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك.

وبموجبه، أصبحت الحكومة دستوريا حكومة منتخبة تنبثق عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وذلك إضافة إلى ما كرسه الفصل 88 من الدستور، من أن الحكومة لا تعتبر منصبة إلا بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي.

وهكذا نسجل من جهة، أن هذا الفصل ربط ربطا محكما بين نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب التي تتم بالاقتراع المباشر، المعبر عن الإرادة الشعبية، وبين اختيار وتعيين الملك لرئيس الحكومة. وهذه هي المرة الأولى في تاريخ الحياة الدستورية المغربية التي يتم فيها تقييد اختيار الملك لرئيس الحكومة، ورهنه بنتائج الانتخابات التشريعية المتعلقة بمجلس النواب.

كما أنه، وإضافة إلى الارتقاء بمنصب "الوزير الأول" إلى مستوى "رئيس الحكومة"، أصبح لرئيس الحكومة الحق في طلب إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء حكومته.

ونسجل من جهة أخرى، كيف أن استمرار الحكومة أصبح بدوره مرهونا باستمرار رئيس الحكومة في تحمل مسؤولياته ؛ إذ تم النص، ولأول مرة كذلك، على أن استقالة رئيس الحكومة تترتب عنها تلقائيا استقالة الحكومة بكامل أعضائها.

وعلاوة على ذلك، لم يعد حق حل مجلس النواب حكرا على الملك وحده، كما كان عليه الأمر في الدساتير الخمسة السابقة ؛ إذ أصبح في مكنة رئيس الحكومة أيضا، حل مجلس النواب، طبقا لأحكام الفصل 104 من الدستور التي تنص على أنه "يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري". وأنْ "يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحا يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه.

وذلك، مع ملاحظة أن هذا الحل يقتصر على مجلس النواب فقط، في حين أن للملك، بموجب أحكام الفصل 51 من الدستور، "حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في الفصول 96 و97 و98".

وتجدر الإشارة، إلى أن هذا التوجه الذي استقر في الوثيقة الدستورية كان هو مضمون المرتكز الرابع من المرتكزات السبعة المحددة لمعالم خريطة الإصلاح الدستوري الشامل لسنة 2011، كما أعلن عنها الملك محمد السادس في خطاب التاسع من مارس 2011، الذي شكل الرد الرسمي على مطالب الإصلاح الدستوري والسياسي لحركة 20 فبراير.

وتأسيسا عليه، فإن تقوية مكانة رئيس الحكومة وصلاحياته باعتباره رئيسا لسلطة تنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، كما عبر عنها الفصل 47 المذكور، وفصول أخرى من الدستور، ما هي إلا ترتيب منطقي على الربط بين نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب وبين تعيين الملك لرئيس الحكومة، وتبعا لذلك، فهو ثمرة من ثمار إرادة المشرع الدستوري الرامية إلى الإعلاء من مكانة البرلمان في النظام السياسي للمملكة المغربية، وذلك من خلال التخفيف من الطابع الرئاسي للملكية، والاتجاه بها نحو الطابع البرلماني.

المطلب الثاني: إعطاء البرلمان دورا أكبر في رسم السياسات العمومية

لقد كان لافتا المنهج الذي سلكه المشرع الدستوري عندما اختار، على خلاف سنّته في الدساتير السابقة، أن يجمع اختصاصات البرلمان وصلاحياته في فصل واحد، والأكثر إثارة من المنهج في هذا الفصل، أنه نصّ على اختصاص جديد للبرلمان، إضافة إلى الاختصاصين التقليديين المتمثلين في التصويت على القوانين ومراقبة عمل الحكومة، هو اختصاص تقييم السياسات العمومية ؛ وهو في عمقه، اختصاص مشتق من الوظيفة

الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة، وهكذا نص الفصل 70 من الدستور على أن: البرلمان يصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية. وهذا الاختصاص سيفتح، كما ورد في خطاب الملك بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية، "آفاقا واعدة أمام إمكانية إدخال التعديلات الملائمة والضرورية على البرامج، في الوقت المناسب، وذلك من أجل ضمان حسن سيرها وإنجاحها".

ولبيان أهمية إدراج هذا الاختصاص والنص عليه صراحة في الدستور من ضمن صلاحيات البرلمان الجديدة، ينبغي الإشارة إلى أنه قبل هذا الدستور، كانت الفرصة الدستورية، وتكاد تكون الوحيدة، المتاحة صراحة أمام البرلمان لمناقشة السياسات العمومية هي مناسبة مناقشة البرنامج، المتضمن للخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية.

وأما بالنسبة لتقييم السياسات العمومية، فإن الفرصة الدستورية النادرة الحدوث التي كانت تتاح أمام البرلمان هي عند مناقشة ملتمس الرقابة أو ملتمس المساءلة الخاص بمجلس المستشارين. وعدا هذه المناسبة، فإن البرلمان كان يتحين فرصة مناقشة مشاريع قوانين المالية ليستغلها في مناقشة السياسات العمومية وتقييمها، لا سيما إذا تعلق الأمر بمشاريع قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية، لكن بسبب التماطل في عرض هذه الأخيرة على البرلمان، كما سيأتي بيانه، لم تكن تلقى ما ينبغي من اهتمام البرلمانيين.

وينبغي أيضا ذكر، أن المشرع الدستوري لم يكتف بإقرار هذا الاختصاص الجديد المتعلق بتقييم السياسات العمومية، وإنما عمل على وضع وتحديد عدد من التقنيات المتنوعة والجديدة لممارسة هذا الاختصاص، إما بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة :

أولا، الحصيلة المرحلية والجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها :

حيث نص الفصل 101 من الدستور، من جهة، على أنْ يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين. ومن جهة أخرى، على أنْ يخصص البرلمان وجوبا جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

ثانيا، دسترة طلب استماع اللجان البرلمانية إلى مسؤولي الإدارات :

ومن الأدوات التي وضعت رهن إشارة البرلمانيين للمساعدة في ممارسة اختصاص تقييم السياسات العمومية بفعالية، النص في صلب الدستور على حق اللجان البرلمانية المعنية في كلا المجلسين في أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤوليتهم، بموجب الفصل 102 من الدستور.

وأهمية الإقرار بهذا الحق في صلب الوثيقة الدستورية تأتي من أنه على الرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب نص عليه صراحة، وصرح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور، فقد ظل مثار خلاف في التطبيق والممارسة بين البرلمان وبعض مسؤولي المؤسسات العمومية الذين كانوا يمانعون في الحضور إلى البرلمان.

ثالثا، دسترة الأجل الذي يجب عرض قوانين تصفية الميزانية فيه على البرلمان :

تعتبر مناقشة مشاريع قوانين التصفية المتعلقة بتنفيذ قوانين المالية من أهم المناسبات التي تُمَكِّن البرلمان من ممارسة الاختصاص المتعلق بتقييم السياسات العمومية للحكومة. لكن، وبسبب أن الحكومة لم تكن ملزمة بأي أجل لعرض هذه القوانين على البرلمان لمناقشتها، وتبعا لذلك، كانت الحكومات المتعاقبة تتلكأ في إعدادها، وتتماطل في عرضها للمناقشة أمام البرلمان، ولا تعزم على ذلك إلا بالنسبة لقوانين التصفية المتعلقة

بتنفيذ قوانين المالية التي أعدتها الحكومات السابقة ؛ إذ لم تعد أي جدوى في مناقشتها من لدن برلمان لم يصادق على قوانين المالية المتعلقة بها.

ومن أجل تجاوز هذا الاختلال ومعالجته، عمل المشرع الدستوري على دسترة الأجل الذي يجب على الحكومة فيه تقديم هذا النوع من القوانين إلى البرلمان، وضبطه على نحو يسمح للبرلمان بمناقشة كل مشروع قانون تصفية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المتعلق به، وهكذا نص الفصل 67 من الدستور على أن "تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفادها"، وزادت المادة 65 من القانون التنظيمي لقانون المالية توضيحا فنصت على أنْ "يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب، في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني".

رابعا، الجلسة الشهرية المخصصة للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة :

وبموازاة مع ما سبق ذكره، فإن ما نص عليه المشرع الدستوري في الفصل 100، من أنه تخصص جلسة واحدة كل شهر، في كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، يجيب فيها رئيس الحكومة شخصيا عن أسئلة أعضاء البرلمان المتعلقة بالسياسة العامة، يندرج بدوره في نطاق الوسائل والأدوات التي وضعها المشرع الدستوري رهن إشارة البرلمانيين، لممارسة اختصاص تقييم السياسات العمومية وإن بطريقة غير مباشرة.

ولدعم البرلمان في ممارسة الوسائل والأدوات آنفة الذكر، وضع المشرع الدستوري مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات رهن إشارة البرلمان لتقديم المساعدة للبرلمان، وهكذا، نص الفصل 148 من الدستور على أنْ "يقدم المجلس الأعلى للحسابات

مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة".

وصفوة القول في هذه المسألة : إن إقرار المشرع الدستوري اختصاص تقييم السياسات العمومية لصالح البرلمان، باعتباره اختصاصا جديدا يتم إقراره لأول مرة، يبتغي إعطاء دور حقيقي للبرلمان أكبر من السابق في رسم السياسات العمومية، التي كانت الحكومات تنفرد في وضعها.

المطلب الثالث : البرلمان من مجرد مؤسسة تمارس التشريع إلى سلطة تشريعية

عنوَن المشرع الدستوري الباب الرابع من الدستور بالسلطة التشريعية، وفي الباب السادس المخصص للعلاقة بين السلط، وضع في الفرع الأول منه عنوان : العلاقة بين الملك والسلطة التشريعية، وفي الفرع الثاني منه عنوان : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وذلك خلافا لما كان عليه الأمر في الدساتير الخمسة السابقة، حيث كان عنوان الباب الثالث، مثلا في دستور 1996، هو "البرلمان"، وفي الباب الخامس المخصص للعلاقة بين السلط، كان عنوان الفرع الأول منه هو العلاقة بين الملك والبرلمان، وعنوان الفرع الثاني منه هو علاقات البرلمان بالحكومة.

أولا، اختصاص البرلمان شبه الكلي بمجال التشريع

إن تغيير اصطلاح "البرلمان" باصطلاح "السلطة التشريعية" في الدستور الحالي، يدل على أن المشرع الدستوري انتقل من اعتبار البرلمان مجرد مؤسسة تمارس التشريع بالتصويت على القوانين، كما في الدساتير الخمسة السابقة التي كانت تنص على أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، إلى اعتبار البرلمان المؤسسة التي تجسد السلطة

التشريعية، كما أضحى في الدستور الحالي الذي ينص في الفقرة الأولى من الفصل 70 منه، على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان، وبموجب هذه الصياغة، أصبحت ممارسة السلطة التشريعية اختصاصا شبه حصري على البرلمان.

قال الملك في خطابه عن الدستور الجديد : «**تَمَّ حَكْرُ سلطة التشريع، وسَنُّ كلِّ القوانين على البرلمان**»، وقال أيضا : «**وعلاوة على المنزلة الرفيعة التي يحظى بها في الصرح المؤسسي الدستوري، فإنه (أي: البرلمان) أضحى مصدرا وحيدا للتشريع**»، وقال كذلك : «**إن البرلمان أصبح اليوم، المسؤول على إقرار القوانين**»، وهو ما أكدته الرسالة الملكية الموجهة إلى البرلمان في 25 نونبر 2013 بالقول: إن البرلمان أصبح المصدر الوحيد للتشريع.

وذلك، خلافا لما كان عليه الأمر في السابق من اشتراك الملك في ممارسة سلطة التشريع مع البرلمان كما يلي :

كان الفصلان 45 و46 من دستور 1996 ينصان بالتتابع، على أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، وعلى أن القانون يختص، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في مجموعة من الميادين، ذكر من بينها : إحداث المؤسسات العمومية، وعلى الرغم من ذلك، كان الملك يشرع في هذا الميدان، بناء على تأويل خاص للفصل 19 من الدستور المذكور، بموجب ظهائر شريفة، أي من دون أن تمر تلك التشريعات على نظر البرلمان.

وإضافة إلى ذلك، كان الملك يمارس في الفترة الفاصلة بين حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 72 من الدستور السابق، السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع.

أما في ظل الدستور الحالي، الذي ألغى أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 72 من دستور 1996، فإن الملك، بمقتضى هذا الإلغاء، لم يعد يمارس السلط التي يختص بها

البرلمان في مجال التشريع في الفترة الفاصلة بين حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، خاصة وأن المدة، التي يجب أن يتم فيها انتخاب البرلمان الجديد، تقلصت بدورها من ثلاثة أشهر إلى شهرين على الأكثر، بموجب الفصل 97 من الدستور.

وعلاوة على ذلك، نص الدستور في باب الأحكام الانتقالية في الفصل 176 منه، على أنه إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان، المنصوص عليهما في هذا الدستور، يستمر المجلسان القائمان حاليا في ممارسة صلاحياتهما، ليقوما على وجه الخصوص، بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين. مكرسا بذلك ما نص عليه الدستور السابق في فصله 107 من أنه «إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان المنصوص عليهما في هذا الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حاليا بصلاحياته ليقوم، على وجه الخصوص، بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين».

وإضافة إلى ذلك كذلك، فإن الفصل 59 من الدستور بنصه في الفقرة الثانية منه على أنه «لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية»، كرس ما سبق ونص عليه دستور 1996 في الفقرة الثانية من فصله 35 من أنه "لا يترتب على حالة الاستثناء حل البرلمان".

غير أنه تجب الإشارة إلى أن اختصاص البرلمان بالسلطة التشريعية وكونه أضحى مصدرا وحيدا للتشريع، لم يتحقق على نحو تام وكامل في المراجعة الدستورية لسنة 2011، كما كان يتوخى ذلك الملك نفسه ؛ إذ ذهب المشرع الدستوري، عند وضع الدستور وصياغته، إلى استثناء مجال خاص، هو مجال الشؤون الدينية، فقصر التشريع فيه على الملك بوصفه أميرا للمؤمنين.

وهكذا، نص الدستور في الفقرة الأخيرة من فصله 41، على أن الملك يمارس الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والمخولة له حصريا، بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائر. وقد صدرت بناء على الفصل المذكور، مجموعة من الظهائر الشريفة.

إن دسترة استثناء المجال الديني من مجال التشريع الذي يختص البرلمان بالتشريع فيه، وإسناد هذا الاختصاص صراحة وحصره على الملك، باعتبار صفته أميرا للمؤمنين، سواء اتفقنا مع هذا التوجه أم لم نتفق، خير مما كان عليه الوضع في الدساتير السابقة التي بتأويل خاص جدا لا تحتمله ألفاظ الفصل 19 من الدستور، كانت تعطي للملك صلاحية مشاركة البرلمان في جميع الميادين التي يختص بها في مجال التشريع.

ثانيا، إنصاف المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان وضمان برمجتها في الجلسات العامة

من مظاهر اختلال التوازن بين البرلمان والحكومة على مستوى المبادرة التشريعية التي دأب عليها المشرع الدستوري، في نطاق العقلنة البرلمانية، منذ الدستور الأول للمملكة سنة 1962، مرورا بدساتير 1970 و1972 و1992، إلى دستور 1996، أنه على الرغم من نصه على أن المبادرة بالقوانين حق مكفول، على السواء، لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان، فإنه عندما نص على أن المختص بوضع جدول أعمال كل مجلس من مجلسي البرلمان هو مكتب المجلس المعني، نص في مقابل ذلك، على وجوب أن "يتضمن هذا الجدول بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها"، وهو الأمر الذي يجعل من الحكومة مهيمنا حقيقيا على جدول أعمال البرلمان ؛ بما لها من سلطة مطلقة في تحديد الأسبقية، والترتيب الذي تريده بين نقاط هذا الجدول، مما كان يعطي امتيازا دائما لمشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة على مقترحات القوانين التي يبادر بها أعضاء مجلسي البرلمان عموما، وبصفة خاصة منها تلك التي لا تقبلها، أي أن مقترحات القوانين التي لا ترغب فيها الحكومة يصعب، من دون أنْ يستحيل، برمجة مناقشتها في الجلسات العامة.

وهكذا، لم يكن ينجح من هذه الأخيرة في تضمينه في جدول أعمال الجلسات العامة لمجلسي البرلمان، إلا تلك التي تحظى منها بقبول من الحكومة، وهو أمر نادر الحدوث، كما تدل على ذلك الإحصائيات العلمية الدقيقة.

ثم جاء دستور 29 يوليوز 2011 ليعيد بعض الاعتبار للمبادرة التشريعية ذات المصدر البرلماني ؛ حيث إنه، على الرغم من أنه كرس، بموجب الفقرة الأولى من فصله 82 ما كان في الدساتير الخمسة السابقة، من أن مكتب كل من مجلسي البرلمان هو الذي يضع جدول أعماله، وأنّ هذا الجدول يتضمن مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة، فإنه أضاف فقرة جديدة على قدر كبير من الأهمية، من شأنها أن تضمن حدا أدنى من المساحة لمقترحات القوانين التي يبادرها أعضاء البرلمان في جدول أعمال كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، بما يسمح من مرورها إلى الجلسات العامة لمناقشتها والتصويت عليها، دون تمييز أو تفضيل بين تلك التي يبادر بها أعضاء البرلمان المنتمون للأغلبية أو أولئك المنتمون منهم للمعارضة ؛ وهكذا نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 82 نفسه على أنْ "يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة".

وحاصل القول، مما سبق بيانه، أن هذا المستجد الدستوري يشكل مظهرا من مظاهر انتقال البرلمان، من مجرد مؤسسة تمارس التشريع إلى سلطة تشريعية، ويعيد بعض التوازن الضائع، على هذا المستوى من المسطرة التشريعية، بين البرلمان والحكومة في الدساتير الخمسة السابقة.

ثالثا، إعادة التوازن الضائع بين البرلمان والحكومة في جانب من المسطرة التشريعية

منح المشرع الدستوري في الدساتير الخمسة السابقة للحكومة، على مستوى المسطرة التشريعية، امتياز حق طلب التصويت الإجمالي على أي نص معروض على

أحد مجلسي البرلمان، أي البت في كل النص أو بعضه بتصويت واحد، والاقتصار على التعديلات المقبولة أو المقترحة من لدن الحكومة. وليس أمام المجلس البرلماني المعني إلا الخضوع والاستجابة لطلب الحكومة، أي أنه ليس له حق الاعتراض على هذه المسطرة. وهكذا، نص على أن المجلس، المعروض عليه النص، يبت في النص، المتناقش فيه كله أو بعضه، بتصويت واحد إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة.

ثم جاء دستور 2011 ليعيد بعضا من التوازن الضائع بين الحكومة والبرلمان فيما يتعلق بهذا الأسلوب في التصويت على النصوص المعروض على البرلمان، فبعد أن كرس سلطة الحكومة في الطلب من مجلسي البرلمان أو أحدهما البت في كل النص المعروض أو بعضه بأسلوب التصويت الإجمالي، وذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقبولة أو المقترحة من لدن الحكومة، نص على حق المجلس المعني بطلب الحكومة في الاعتراض على هذه المسطرة، ولكن يجب أن يكون هذا الاعتراض مسنودا بأغلبية أعضاء المجلس ؛ وهكذا نص في الفصل 83 من الدستور على أن يبت المجلس المعروض عليه النص، بتصويت واحد، في النص المتناقش فيه، كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها. «وبإمكان المجلس المعني بالأمر أن يعترض على هذه المسطرة بأغلبية أعضائه».

وهذا المستجد الدستوري بدوره، يشكل مظهرا من مظاهر تقوية موقع البرلمان في العملية التشريعية التي أتى بها دستور 2011 بالمقارنة مع سابقيه.

رابعا، تقوية الموقع التفاوضي للبرلمان عند مناقشة قوانين المالية

قوى المشرع الدستوري الموقع التفاوضي للبرلمان بمناسبة مناقشة قوانين المالية، فطبقا للفصل 77 من الدستور «يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن

مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود».

فقد أتى هذا الفصل بمستجدَّين يتعلقان بمناقشة قوانين المالية السنوية على قدر كبير من الأهمية، هما :

أ. البرلمان مسؤول كالحكومة عن التوازن المالي

جعل المشرع الدستوري مسؤولية السهر على الحفاظ على توازن مالية الدولة مسؤولية مشتركة بين البرلمان والحكومة.

ب. إلزام الحكومة بتعليل رفضها المستند إلى علة الإخلال بالتوازن المالي

أقرت الدساتير الخمسة السابقة حق الحكومة في رفض التعديلات البرلمانية التي من شأنها الإخلال بتوازن المالية العامة ؛ ولأجل ذلك، نصت كل تلك الدساتير على «أن المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود».

وكثيرا ما كانت الحكومات تتعسف في استعمال هذا الحق، بحيث إنها لم تكن تبرر رفضها للتعديلات الذي تمارسه بموجب هذا الفصل من الدستور.

أما في الدستور الحالي، فإنه، لئن حافظ للحكومة على هذا الحق، فإنه قيد استعمالها له بضرورة أن يكون رفضها للمقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان على قانون المالية السنوي مسبوقا ببيان الأسباب الموجبة لهذا الرفض.

خامسا، صلاحيات البرلمان التشريعية في المجال التأسيسي

اتفقت جميع الدساتير المغربية على منح البرلمان حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور، غير أن هذا المقترح يحتاج من أجل صحة الموافقة عليه إلى تصويت أغلبية ثلثي الأعضاء، الذين يتألف منهم كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، ثم بعد، هذه الموافقة، يعرض المقترح بمقتضى ظهير، على الشعب قصد الاستفتاء، ولا تكون تلك المراجعة نهائية إلا بعد إقرارها بالاستفتاء.

غير أن الدستور الحالي تميز عن سابقيه في ما يتعلق بمراجعة الدستور، فإضافة إلى ما سبق، فتح المجال أمام إمكانية المصادقة النهائية للبرلمان على مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور، الذي يتخذ بمبادرة حصرية من الملك، من دون الحاجة إلى الاستفتاء، ولا تصح هذه المصادقة على مشروع تلك المراجعة إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم البرلمان المنعقد، بدعوة من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه.

وهكذا، ينص الفصل 174 من الدستور في فقراته الأربع الأخيرة على أنّ «للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير، على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور. ويصادق البرلمان، المنعقد، بدعوة من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه، على مشروع هذه المراجعة، بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم. يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب كيفيات تطبيق هذا المقتضى. تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة، وتعلن نتيجتها».

والحاصل من هذا الأسلوب الجديد في الإقرار النهائي للمراجعة الدستورية، أن الدستور المغربي لئن حافظ على خاصية اندراجه في خانة الدساتير الصلبة والجامدة، إلا أنه خفف من حدة هذه الخاصية وأدخل عليها نوعا من المرونة.

المطلب الرابع : دسترة المعارضة البرلمانية وتخويلها حقوقا يضمنها الدستور

لأول مرة في تاريخ الحياة الدستورية المغربية يَدخل مصطلح "المعارضة" إلى قاموس الدستور ؛ حيث تم النص في الفصل 60 من دستور 29 يوليوز 2011 على أن المعارضة البرلمانية مكون أساسي في مجلسي البرلمان، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة. وفي الفصل العاشر أيضا، تم النص على أن الدستور يضمن للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقا، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية.

وقد عدَّد المشرع الدستوري من تلك الحقوق، المضمونة دستوريا، ما يلي: حرية الرأي والتعبير والاجتماع ؛ وحيزا زمنيا في وسائل الإعلام الرسمية يتناسب مع تمثيليتها؛ والاستفادة من التمويل العمومي، وفق مقتضيات القانون ؛ والمشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، ولاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان؛ والمشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي، ولاسيما عن طريق ملتمس الرقابة، ومساءلة الحكومة، والأسئلة الشفهية الموجَّهة للحكومة، واللجان النيابية لتقصي الحقائق؛ والمساهمة في اقتراح وانتخاب الأعضاء المترشحين لعضوية المحكمة الدستورية؛ وتمثيلية ملاءمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان ؛ ورئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب ؛ والتوفر على وسائل مناسبة للنهوض بمهامها المؤسسية ؛ والمساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية للدفاع عن القضايا العادلة للوطن ومصالحه الحيوية ؛ والمساهمة في تأطير وتمثيل المواطنات والمواطنين، من خلال الأحزاب المكونة لها ؛ والحق في ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محليا وجهويا ووطنيا، في نطاق أحكام الدستور.

وبعد ذلك، وفي الفصل ذاته، نص من جهة، على أنه يجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة، ومن جهة أخرى، نص على أنَّ تحديد كيفية ممارسة فرق المعارضة لهذه الحقوق سيكون، حسب الحالة، إما بموجب قوانين

تنظيمية أو قوانين، أو بمقتضى النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان. ثم أعاد التأكيد بصفة خاصة، في الفصل 69 من الدستور، أن على النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان تحديد الحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة ؛ وتحديد رئاسة اللجنة أو اللجنتين المخصصة رئاستهما، على الأقل، للمعارضة.

المطلب الخامس: تقوية دور البرلمان في تشكيل المحكمة الدستورية

كان إسهام البرلمان في تشكيل المجلس الدستوري، في نطاق الدستور السابق، ينحصر في دور رئيسي للمجلسين فقط ؛ اللذين أوكل إليهما المشرع الدستوري صلاحية تعيين ستة أعضاء من المجلس الدستوري لمدة تسع سنوات، ثلاثة منهم يعينهم رئيس مجلس النواب والثلاثة الباقون يعينهم رئيس مجلس المستشارين، وذلك بعد استشارة كل منهما للفرق البرلمانية ؛ حيث نص الفصل 79 من دستور 1996، من جهة، على أن المجلس الدستوري يتألف من ستة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع سنوات، وستة أعضاء يعين ثلاثة منهم رئيس مجلس النواب، وثلاثة رئيس مجلس المستشارين لنفس المدة بعد استشارة الفرق، ويتم كل ثلاث سنوات تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المجلس الدستوري. ومن جهة أخرى، على أن الملك يختار رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الذين يعينهم.

أما في الدستور الحالي، فإن الفصل 130 منه، ينص على أن المحكمة الدستورية تتألف من اثني عشر عضوا، يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس. كما نص على أن الملك يعين رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم.

وتأسيسا عليه، فإن دور البرلمان في تشكيل المحكمة الدستورية لم يعد يقتصر على رئيسي مجلسي البرلمان واستشارة منهما للفرق البرلمانية استشارة غير ملزمة، كما كان عليه في الدستور السابق، وإنما تطور واتسع :

من جهة، ليشمل مشاركة كافة أعضاء البرلمان ؛ إذ أصبح أعضاء مجلس النواب يَنتخبون ثلاثة من أصل ستة من أعضاء المحكمة الدستورية الاثنا عشر الموكول إلى البرلمان انتخابهم، وصار أعضاء مجلس المستشارين يَنتخبون الثلاثة أعضاء الباقين، من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس. وفي هذا المضمار، يجدر التذكير بما نص عليه الدستور في فصله العاشر من أنه يضمن للمعارضة حق «المساهمة في اقتراح وانتخاب الأعضاء المترشحين لعضوية المحكمة الدستورية».

ومن جهة أخرى، أصبح اختيار الملك لرئيس المحكمة الدستورية، مفتوحا على جميع أعضاءها، بمن فيهم الأعضاء الذين ينتخبهم مجلسا البرلمان دون تمييز بين أغلبية ومعارضة، وذلك، خلافا للدستور السابق الذي كان يحصر هذا الاختيار في الأعضاء الذين يعينهم الملك.

وأهمية الانفتاح على الأعضاء المنتخبين من قبل البرلمان، في اختيار الملك لرئيس المحكمة الدستورية، تتجلى في أن رئيس هذه المحكمة أصبح، بموجب الفقرة الثانية من الفصل 44 من الدستور، يرأس مجلس الوصاية الذي يمارس، في حالة عدم بلوغ الملك سن الرشد القانوني، اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية، ويعمل كهيئة استشارية بجانب الملك إلى بلوغه تمام السنة العشرين من عمره.

المبحث الثاني : التخفيف من قيود "العقلنة البرلمانية"

عرف Boris Mirkine-Guetzevitch العقلنة البرلمانية بأنها "مجموعة من الآليات الدستورية التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية". ورأيت ؛ لكي يصبح هذا

المفهوم أكثر بيانا، أن نعرف "العقلنة البرلمانية" بأنها "مجموعة من الآليات الدستورية الرامية إلى التقليص من مجال القانون، والحد من سيادة البرلمان في ممارسة التشريع والرقابة، وإخضاع أعماله للرقابة الدستورية ؛ لمنع هيمنته على السلطة التنفيذية، وضمان استقرارها".

وقد ظهرت هذه "العقلنة البرلمانية" بوصفها فلسفة في الحكم تمنع هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مع الجمهورية الفرنسية الخامسة سنة 1958 بقيادة الجنرال شارل ديغول Charles de Gaulle والمساهمة القوية لميشال دوبْري Michel Debré، بعد تجربتي الجمهوريتين الثالثة والرابعة اللتين انتهيتا إلى عدم استقرار الحكومات ؛ لكثرة أزماتها السياسية.

غير أنّ تقييما للممارسة البرلمانية الفرنسية، وفقا لمنطق وفلسفة العقلنة البرلمانية، أفضى إلى آراء ترى أنّ هذا المنطق غالى في آلياته وأكثر منها، فانتصر لمبدإ الاستقرار على حساب مبدإ التوازن، مما أدى إلى تقلص دور البرلمان في توجيه السياسة الوطنية. ومن تم، فإن انتصار العقلنة البرلمانية للأغلبية على حساب حقوق المعارضة حول الأغلبية البرلمانية إلى مجرد صدى للأغلبية الرئاسية، خاصة مع نظام انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر.

وبناء على هذا الرأي، بدأ التَّنادي بالحاجة إلى مراجعة منطق "العقلنة البرلمانية" في اتجاه التخفيف من قيودها على العمل البرلماني وإحقاق قدر من التوازن، من جهة، بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن جهة أخرى بين الأغلبية والمعارضة.

وهكذا ظهرت بعض الآراء التقييمية لفلسفة العقلنة البرلمانية التي ترى أن دستور 4 أكتوبر 1958، إذا كان قد أدخل فرنسا في مرحلة استقرار غير مسبوقة في تاريخه المؤسساتي، فإن ذلك كان بكلفة كبيرة على السلطة التشريعية، كان من نتائجها أن مساطير عقلنة العمل البرلماني أدت إلى تحجيم دور البرلمان، ومن تم يطرح

السؤال عن الكيفيات التي تمكن البرلمان من استعادة مكانته دون الإخلال بالتوازنات الكبرى المؤسساتية للجمهورية الخامسة، ذلك، أن بناء الأغلبيات القارة، كان على حساب اللاتوازن بين مختلف القوى السياسية الممثلة في البرلمان ؛ لذا كيف يمكن إيجاد تسوية بين الحق المشروع للمعارضة في التعبير واحترام أولوية الأغلبية؟

وفي هذا الصدد، يرى Armel Le Divellec أنّ أفضل وصف يمكن تقديمه للممارسة البرلمانية الفرنسية منذ 1958 هو "السلبية". فسواء على المستوى المعياري، أو على المستوى التطبيقي، يبدو أن دور المجالس التداولية يقتصر أساسا على رد فعل فقط، تجاه قرارات السلطة التنفيذية. وعلى العموم، فلم يكن للبرلمان الفرنسي سوى تأثير إيجابي قليل على السياسات الوطنية.

وتأسيسا على مثل هذه الآراء، جاءت المراجعة الدستورية الأخيرة 2008-2009 في فرنسا لتنتصر لفكرة إعادة النظر في بعض مبادئ العقلنة البرلمانية، والتخفيف من غُلوِّها : يقول Henri Jozefowicz إن المراجعة الدستورية الأخيرة أرادت، بدون نزاع، إعادة تثمين مكانة البرلمان ضمن المؤسسات. ثم إنها المرة الأولى التي تهتم فيها مراجعة دستورية، بهذا القرب، من مسألة توازن السلط العمومية، ذلك أن المشرع الدستوري لسنة 2008 لم يتردد في إعادة النظر في بعض مقاربات نص دستور 1958.

وفي الاتجاه نفسه، يرى Alain Vidalies (الوزير الفرنسي المكلف بالعلاقات مع البرلمان) أنّ المراجعة الدستورية لـ 23 يوليوز 2008 المتعلقة بالبرلمان والعلاقة بين السلط تمثل جوابا على فقدان البرلمانية الفرنسية لمصداقيتها، وهدفها المعلن هو إعادة تثمين مكانة البرلمان عبر تحديثه وإعادة توازن المؤسسات في النظام الفرنسي.

لكن، هناك من يرى أن هذه المراجعة الدستورية لم تكن بالقدر الكافي لاستعادة التوازن المطلوب، مثل Armel Le Divellec الذي قال إنَّ الإصلاح الدستوري 2008-2009 قد أبدى ارتيابه حول منطق القانون الدستوري والقانون البرلماني الفرنسيين.

ومع ذلك، فإنه ليس من الأكيد أن هذا الإصلاح سيحدث تحولا حقيقيا وبشكل كبير في ممارسات الفاعلين الأساسيين في النظام السياسي الفرنسي ما دامت برلمانية الجمهورية الخامسة خاضعة لتأثير رئاسة الجمهورية الحاسم.

أما في السياق المغربي، فإن الملك الحسن الثاني منذ الدستور الأول للمملكة سنة 1962، واقتباسا من تجربة الجمهورية الخامسة الفرنسية، أسَّس نظام الحكم الملكي الدستوري الديمقراطي المغربي كذلك على فلسفة "العقلنة البرلمانية". وقد أكدّ هذا التوجه الملك محمد السادس من بعده، وأشار إليه في أكثر من خطاب، من ذلك قوله: «**ندعو الجميع بحزم وصرامة وبدون لين أو هوادة إلى لزوم مقتضيات دولة الحق والقانون في إطار الحريات التي يضمنها الدستور للأفراد والهيئات وفي نطاق القوانين الإجرائية التي تضبط ممارسة هذه الحريات والتمتع بسائر الحقوق...**». وعبّر عنه في الخطاب الافتتاحي للفترة التشريعية الثامنة للبرلمان بقوله : «**فإننا نريد برلمانا أكثر فعالية، برلمانا يمارس بنجاعة، كافة اختصاصاته التشريعية والرقابية والتمثيلية...، فلا شيء يحول دون ذلك، إلا في نطاق الدستور، وفصل السلط وتوازنها وتعاونها، الذي نحن على تكريسه ساهرون**».

وقد كان أكثر تصريحا في التعبير عن تبني هذا المنطق وهذا التوجه، حين أشار إلى "العقلنة البرلمانية" في الخطاب الخاص بعرض مشروع الدستور الجديد على الاستفتاء بتاريخ 17 يونيو 2011، وهو يتحدث عن الدعامتين اللتين يقوم عليهما مضمون الدستور المؤسس لنموذج دستوري مغربي متميز فقال: "وأما الدعامة الثانية، فتتجلى في تكريس مقومات وآليات الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي، في أسسه القائمة على مبادئ سيادة الأمة، وسمو الدستور، كمصدر لجميع السلطات، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وذلك في إطار نسق دستوري فعال ومعقلن، جوهره فصل السلط، واستقلالها وتوازنها، وغايته المثلى حرية وكرامة المواطن".

وذلك مع ملاحظة، أن هذا التوجه بدأ يخف في عهد الملك محمد السادس ولا سيما مع دخول دستور 29 يوليوز 2011 حيز التنفيذ، كما سنأتي على بيان معالمه.

وبمقارنة السياقين، نلاحظ أن ظهور فلسفة العقلنة البرلمانية في فرنسا يختلف عن ظهورها في المغرب، فالبرلمان، في الحالة الأولى، ارتبط صعوده ونشأته بمواجهة الملكية وانتزاع سلطاته منها، وذلك قبل تقييده بأدوات العقلنة البرلمانية، ومنح الحكومة الأولوية عليه.

أما المسار التاريخي للبرلمانية المغربية، كما يقول محمد معتصم، فإنه على العكس من ذلك، يتميز بميلاده في أحضان الملكية، بواسطة دستور وضعته بيدها ويعد تجديدا لبيعتها. وفي مقابل مشروعية الملكية التاريخية والدينية والديمقراطية الدستورية، فإن البرلمان لا يتوفر إلا على مشروعية ديمقراطية (انتخابية). وذلك إضافة لافتقاره لإرث تاريخي يجعل منه مكانا للسلطة والتمثيل، ودون أن يعرف عصرا ذهبيا يسيطر فيه على الحكومات قبل تكبيله بتقنيات العقلنة البرلمانية ؛ ولذلك، فإن البرلمان المغربي، خلافا للبرلمان الفرنسي، ولد مقيدا بتقنيات العقلنة البرلمانية.

وما سبقت الإشارة إليه، من أن الإصلاح الدستوري في فرنسا لسنة 2008 شكل بداية تحول في اتجاه التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية، يمكن ملاحظته أيضا بالنسبة للمراجعة الدستورية الشاملة التي عرفها المغرب في سنة 2011، حيث أدخل المشرع الدستوري عددا من الإصلاحات العميقة على مستوى العمل البرلماني، تهدف في عمومها إلى التخفيف من حدة بعض قيود العقلنة البرلمانية.

ولأن آليات العقلنة البرلمانية في الدستور المغربي عديدة ومتنوعة، فقد اخترنا أن نركز على مظاهر التخفيف الذي عرفته بعض آلياتها مع المراجعة الدستورية 2011، وهو ما سنحاول بيانه في ما يلي :

المطلب الأول : رفع مدة انعقاد الدورات العادية

الدورة البرلمانية هي الفترة الزمنية المحددة من كل سنة تشريعية، التي يجتمع فيها البرلمان للتداول في جلسات عامة. ويعتبر النظام الصارم للدورات البرلمانية أحد الأسس الأربعة التي أقام عليها المشرع الدستوري الفرنسي في سنة 1958 نظام البرلمانية الجديد، أو ما عرف بعد ذلك، بفلسفة "العقلنة البرلمانية" ؛ للحد من السيادة المطلقة للبرلمان في التشريع والرقابة ؛ ولأجل ذلك، وضع للبرلمان نظام الدورات العادية المتعددة والمحددة زمنيا لانعقاد جلساته العامة، ووضع نصابا أمام طلبات أعضاء البرلمان لعقد الدورات الاستثنائية، وذلك، خلافا للأصل الذي يقضي بأن ينعقد البرلمان في دورة واحدة مفتوحة على امتداد الولاية التشريعية، وأن البرلمان هو الذي يحدد مواعيد بدء اجتماعاته العادية واختتامها.

وفي دفاعه عن نظام الدورات البرلمانية المتعددة المحددة في مدة انعقادها، قال ميشال دوبري Michel Debré : «إن المجالس في الأنظمة البرلمانية تخضع لدورات محددة بدقة، في مدد مناسبة بما فيه الكفاية ؛ لضمان الاضطلاع، في ظروف جيدة، بالعمل التشريعي والتصويت على الميزانية والمراقبة السياسية، ولكن منظمة بطريقة تتيح للحكومة الوقت للتفكير والعمل». وبناء على ذلك، فإن النظام المقترح يقوم «على دورتين عاديتين، واحدة في الخريف، مدتها شهران ونصف، تخصص أساسا للتصويت على الميزانية، والأخرى في فصل الربيع، مدتها ثلاثة أشهر على الأكثر، وتخصص أساسا للعمل التشريعي».

واقتباسا من البرلمانية الفرنسية، اتفقت جميع الدساتير المغربية الستة على نظام الدورتين البرلمانيتين العاديتين المحددتين في مدتهما، وعلى وضع شرط توفر نصاب محدد لقبول طلب أعضاء البرلمان لعقد دورات استثنائية للبرلمان.

فبالنسبة لنظام الدورتين العاديتين، فإن الفقرة الأولى من الفصل 65 من الدستور، كرست ما نصت عليه الدساتير السابقة من أن البرلمان يعقد جلساته في أثناء دورتين في السنة، وأن الملك يرأس افتتاح الدورة الأولى.

وأما بالنسبة لتحديد مدة كل دورة برلمانية عادية، فإن تطورا ملحوظا عرفته الدساتير المتعاقبة على مستوى المدة المحددة لها كما يلي :

فالدساتير الأربعة الأولى للمملكة حددت تلك المدة، بموجب الفصل 39 من دستور 1962، والفصل 38 من دساتير 1970، و1972 و1992، في "شهرين على الأقل في كل دورة". ثم جاء دستور 1996، فزاد في هذه المدة شهرا كاملا، لتصبح، بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 40 منه، ثلاثة أشهر على الأقل. أما الدستور الحالي، فزاد بدوره في المدة شهرا آخر، لتصبح مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل، وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 65 من الدستور التي تنص على أنه «إذا استمرت جلسات البرلمان أربعة أشهر على الأقل في كل دورة، جاز ختم الدورة بمرسوم».

الأمر الذي يدل على أن أقل مدة يمكن للبرلمان أن يعقد في أثنائها جلساته في الدورة الواحدة، من دون أن تكون للحكومة سلطة ختم تلك الدورة بمرسوم هي أربعة أشهر. وبمقتضاه، صار البرلمان ينعقد في جلسات عامة لمدة ثمانية أشهر على الأقل من كل سنة تشريعية.

إن هذا الذي رصدناه، يمثل مظهرا من مظاهر التخفيف من قيود العقلنة البرلمانية، ويبين مراحل تطور نظام الدورتين ؛ الذي بدأ بمدة شهرين لكل دورة في السنة، وانتقل إلى ثلاثة أشهر، ليصل إلى أربعة أشهر، أي أن مجموع مدة الدورتين هو ثمانية أشهر على الأقل من كل سنة تشريعية.

وفي سياق هذه المقارنة، نشير إلى أن هذه المدة، قريبة مما أصبح عليه الأمر في فرنسا التي تبنت نظام دورة واحدة مدتها تسعة أشهر، ومشابهة لما عليه الحال في إسبانيا.

ففي فرنسا، كانت المادة 28 من الدستور، قبل الإصلاح الدستوري في 4 أغسطس 1995، تنص على أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين في السنة تستغرق كل واحدة منهما فترة ثلاثة أشهر. أما بعده، فأصبحت تنص على أن البرلمان يجتمع قانونيا ورسميا في دورة عادية واحدة تبدأ من أول يوم عمل من شهر أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان. وعلى أنه "لا يجوز أن يتجاوز عدد الأيام التي يمكن لكل مجلس أن يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية مئة وعشرين يومًا ويحدد كل مجلس عدد الأسابيع التي تُعقد فيها الجلسات". وبموجبه حلت دورة واحدة مدتها تسعة أشهر محل الدورتين مدة كل واحدة منهما ثلاثة أشهر.

أما في إسبانيا، فإن البرلمان يجتمع، بموجب الفقرة الأولى من الفصل 73 من الدستور، في دورتين عاديتين، تدوم الدورة الأولى من شهر سبتمبر إلى ديسمبر، والثانية من شهر فبراير إلى يونيو.

المطلب الثاني : تخفيض نصاب طلب البرلمان عقد دوراته الاستثنائية

أما بالنسبة لنصاب طلب عقد الدورات الاستثنائية، فلئن اتفقت جميع الدساتير عليه من حيث المبدأ، فإنها اختلفت في تحديده كما يلي :

فالدستور الأول للمملكة بعد أن خص مجلس النواب، من دون مجلس المستشارين، بحق طلب جمع البرلمان في دورة استثنائية، حدد النصاب لقبول هذا الطلب، بموجب فصله 40، في ثلث أعضاء مجلس النواب.

وبالنسبة لدساتير 1970 و1972 و1992، في نطاق نظام الغرفة الواحدة، فقد حددت هذا النصاب، بموجب الفصل 39 من كل منها، في الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وبالنسبة لدستور 1996، فبعد أن أرجع نظام الغرفتين، كرس النصاب، بدوره، في الأغلبية المطلقة لأعضاء أحد مجلسي البرلمان، بموجب الفصل 41 منه.

أما الدستور الحالي، فقد حدد النصاب الواجب توافره لطلب جمع البرلمان في دورة استثنائية، بموجب الفقرة الأولى من فصله 66، بالنسبة لأعضاء مجلس النواب في الثلث، مما يعني أنه خفض النصاب المطلوب من الأغلبية المطلقة إلى الثلث، وهو ما يعتبر تخفيفا من القيد الذي كان على الطلب المذكور، ويمثل تطورا على هذا المستوى، وإنْ كان في حقيقته هو عودة إلى أصل ما كان عليه الوضع في الدستور الأول للمملكة. أما بالنسبة لأعضاء مجلس المستشارين، فقد أبقى هذا الدستور وحافظ على النصاب الذي كان في الدستور السابق، أي الأغلبية المطلقة.

وفي سياق المقارنة، نشير إلى أن نصاب الثلث هو نفسه الجاري به العمل في ألمانيا، التي ينص قانونها الأساسي، في البند (3) من المادة 39 منه على أنه يمكن لرئيس البوندستاغ (أي مجلس النواب الاتحادي) أن يدعو للاجتماع قبل الموعد المحدد، ويكون الرئيس ملزما بذلك، إذا طلب ذلك ثلث أعضاء البوندستاغ أو الرئيس الاتحادي أو المستشار الاتحادي.

أما في كل من فرنسا وإسبانيا فالنصاب الواجب لطلب أعضاء البرلمان عقد دورات غير عادية للبرلمان هو الأغلبية المطلقة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 29 من الدستور الفرنسي، التي تنص على أن البرلمان يجتمع في دورة غير عادية بناء على، إضافة إلى رئيس الوزراء، طلب من أغلبية الأعضاء الذي تتألف منهم الجمعية الوطنية، وبناء على جدول أعمال محدد، وبموجب الفقرة الثانية من الفصل 73 من الدستور الإسباني التي تنص على أنه يمكن للمجلسين أن يجتمعا في جلسات استثنائية بطلب من الحكومة أو من أعضاء البرلمان الدائمين ومن الأغلبية المطلقة لأي مجلس من المجلسين.

المطلب الثالث: توسيع مجال القانون

أحدث الدستور الحالي، بالمقارنة مع الدساتير الخمسة السابقة، نقلة نوعية وكمية على مستوى مجال القانون، ليس فقط على مستوى اتساع الميادين التي يختص القانون

بالتشريع فيها، وإنما أيضا، باتساع دائرة المواد المسندة إلى القانون، بشقيه العادي والتنظيمي، صراحة بفصول أخرى من الدستور.

فعلى مستوى الميادين التي يختص القانون بالتشريع فيها، فإنها بعد أن كانت في الدستورين الأولَين للمملكة 1962 و1970 محددة في أربعة ميادين فقط، وبعد أن زيد فيها في نطاق دساتير 1972 و1992 و1996 لتصير محددة في تسعة ميادين. فإنها في الدستور الحالي، قد اتسعت اتساعا كبيرا، وانتقلت من تسعة ميادين إلى ثلاثين مجالا، كما نص على ذلك صراحة الفصل 71 من الدستور.

علما أن المشرع الدستوري كرس، بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 71 ذاته المشار إليه أعلاه، ما كان للبرلمان، بموجب دساتير 1972 و1992 و1996، من صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.

أما على مستوى المواد المستندة إلى القانون للتشريع فيها صراحة بموجب فصول أخرى من الدستور، أي من غير الفصل 71، فنشير إلى أنها بدورها اتسعت اتساعا بالمقارنة مع الدساتير السابقة، سواء تعلق الأمر بالقوانين التنظيمية، أو بالقوانين العادية.

فبالنسبة للقوانين التنظيمية، فقد تضاعف عدد موادها بنسبة 100% ؛ فانتقل من 9 مواد في دستور 1996 إلى 18 مادة في الدستور الحالي. وحيث إن المشرع الدستوري لسنة 2011 قرر في الفصل 86 من الدستور، على أن الأجل، الذي يجب أن تُعرض فيه جميع مشاريع القوانين التنظيمية على البرلمان للمصادقة، يجب أن لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ الدستور، فإن الحكومة عملت على إحالة جميع مشاريع القوانين التنظيمية على مكتب مجلس النواب خلال هذه الولاية، وقد بلغ عددها 22 قانونا تنظيميا.

أما بالنسبة للقوانين العادية المستندة إلى القانون صراحة بفصول أخرى من الدستور، أي من غير الفصل 71 منه، فقد اتسعت بدورها اتساعا ملحوظا، وتضاعفت موادها بالمقارنة مع الدستور السابق.

المطلب الرابع : توسع صلاحية البرلمان في مجال المعاهدات

بعد أنْ كانت الموافقة بقانون على المعاهدات تقتصر، بموجب الفقرة الثانية من الفصل 31 من الدستور السابق، على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أضحت، بموجب الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور الحالي، تشمل إضافة إلى ذلك، معاهدات السِّلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، العامة أو الخاصة.

وإضافة إلى الأنواع المذكورة، نصت الفقرة الثالثة من الفصل 55 نفسه، على أنّ "للملك أنْ يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها". وحاصل أنواع المعاهدات التي أصبح يوافق عليها البرلمان بقانون ستة أنواع هي:

- المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة ؛
- معاهدات السِّلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود ؛
- معاهدات التجارة ؛
- المعاهدات التي يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية ؛
- المعاهدات التي تتعلق بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، العامة أو الخاصة ؛
- المعاهدات الأخرى التي يختار الملك أن يعرضها على البرلمان قبل المصادقة عليها.

المطلب الخامس : تخفيض النصاب الواجب لطلب ملتمس الرقابة

من أهم الآليات الدستورية الموضوعة لمعارضة البرلمان في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، آلية ملتمس الرقابة الذي تؤدي الموافقة عليه إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

ونظرا لخطورة النتائج المترتبة عن تفعيل هذه الآلية الرقابية، وضع المشرع الدستوري قيدين رئيسين أمام البرلمان لممارستها، الأول، ضرورة توفر نصاب لقبول إدراج ملتمس الرقابة ضمن جدول أعمال المجلس البرلماني، والثاني، أن الموافقة عليه لا تصح إلا بتصويت الأغلبية موصوفة. ولئن اتفقت جميع الدساتير المغربية على تحديد هذه الأغلبية الموصوفة في الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، فإنها اختلفت في ما يتعلق بالنصاب الواجب توفره لقبول إدراج ملتمس الرقابة ضمن جدول الأعمال كما يلي :

في الدستور الأول للمملكة سنة 1962، كان النصاب محددا في العُشر فقط، بموجب الفصل 81 منه، الذي نص على أنه "لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا كان موقعا من طرف عُشُر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل". وبسبب هذا النصاب المنخفض، تمكن أعضاء من مجلس النواب بتاريخ 15 يونيو 1964 من التقدم بأول ملتمس رقابة لإسقاط حكومة أحمد باحنيني، التي لم يمض على تشكيلها إلا سبعة أشهر. وبسبب التوتر السياسي الذي أحدثه هذا الملتمس، أعلن الملك بتاريخ 7 يونيو 1965 عن حالة الاستثناء وحل البرلمان.

ولعل هذا هو السبب الذي أدى بالمشرع الدستوري إلى مراجعة النصاب المذكور ورفعه من العُشر إلى الربع، بموجب الفصل 74 من دستور 31 يوليو 1970، الذي نص على أنه "لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه على الأقل ربع الأعضاء الذين يتألف منهم

المجلس". وهو النصاب الذي تم تكريسه بعد ذلك، بموجب الفصل 75 من كل من دستوري 1972 و1992. أما دستور 1996، الذي أعاد العمل بنظام الثنائية البرلمانية، فلئن كرس النصاب ذاته بالنسبة لمجلس النواب، فإنه بالنسبة لمجلس المستشارين، حدده في نصاب الثلث.

أما الدستور الحالي، فإنه، بعد أن خص النواب بممارسة هذه الآلية من دون المستشارين، خفض النصاب المذكور من الربع إلى الخمس، فنص في الفصل 105 منه على أن "لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتمس للرقابة ؛ ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه على الأقل خُمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس".

والحاصل، أنه على الرغم من التطور الذي حصل بموجب دستور 29 يوليوز 2011 بتخفيض نصاب قبول إدراج ملتمس الرقابة في جدول أعمال مجلس النواب من الربع إلى نصاب الخمس، بالمقارنة مع دساتير 1970 و1972 و1992، فإنه يظل دون التقدم الذي كان في الدستور الأول للمملكة سنة 1962، الذي كان يحدد هذا النصاب في عُشُر أعضاء المجلس فقط.

المطلب السادس : تخفيض نصاب ملتمس المساءلة

يعتبر ملتمس مساءلة الحكومة الذي خص به المشرع الدستوري مجلس المستشارين الوجه المخفف من ملتمس الرقابة الذي خص به مجلس النواب. والفرق الجوهري بينهما أن الموافقة على ملتمس المساءلة لا تؤدي إلى استقالة الحكومة، في حين تؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالتها استقالة جماعية.

وقد كان الدستور السابق، إضافة إلى أنه كان يسمِّي هذا الملتمس بملتمس توجيه تنبيه للحكومة، فإنه كان ينص في الفصل 77 منه على أن هذا الملتمس لا يكون مقبولا، إلا إذا وقعه على الأقل ثلث أعضاء مجلس المستشارين.

أما الدستور الحالي، فإنه في مقابل تخفيفه من القوة والحدة التي كانت في التسمية السابقة لهذا الملتمس، فغيرها من ملتمس توجيه تنبيه للحكومة إلى مجرد ملتمس للمساءلة، خفف أيضا من النصاب الواجب توافره لقبول طلبه من الثلث إلى الخمس، وذلك بموجب الفصل 106 منه الذي نص على أن ملتمس المساءلة، الذي لمجلس المستشارين أن يُسائل الحكومة بواسطته، لا يكون مقبولا إلا إذا وقعه على الأقل خُمس أعضاء هذا المجلس.

المطلب السابع : تخفيض النصاب الواجب لتشكيل لجان تقصي الحقائق

لم تتم دسترة تشكيل اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق إلا في دستور 1992 الذي نص في الفصل الأربعين منه على أنه يجوز أن تشكل لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة وإطلاع مجلس النواب على النتائج التي تنتهي إليها أعمالها، وهي مؤقتة بطبيعتها، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها.

ونص على أن تشكيلها يكون إما بمبادرة من الملك أو بطلب من أعضاء مجلس النواب، ونص بخصوص هذه الحالة الأخيرة، على أن هذا الطلب يجب أن يكون من أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وهو ما كرسه دستور 1996، بعد أن أعاد العمل بنظام الغرفتين، فنص فصله 42، في حالة المبادرة من أحد مجلسي البرلمان، على أن يكون الطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين.

أما في الدستور الحالي، فقد انخفض نصاب الأكثرية المؤهلة لطلب تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق بمبادرة أحد مجلسي البرلمان من الأغلبية المطلقة إلى الثلث، فنص في فصله 67 على أنه «يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق ...».

المطلب الثامن : توسيع مجال الرقابة الدستورية القبلية الاختيارية

لم تتح إمكانية الإحالة الاختيارية للقوانين العادية على الرقابة الدستورية القبلية إلا في دستور 1992، بموجب الفقرة الثالثة من فصله 72، وهو ما كرسه بعد ذلك دستور 1996 بموجب الفقرة الثالثة من فصله 81. غير أن هذه الإحالة كانت خاصة بالقوانين العادية، ولم تكن تشمل المعاهدات الدولية، فجاء المشرع الدستوري لسنة 2011، ووسع من مجال الرقابة الدستورية القبلية الاختيارية، وأصبحت، تشمل، إضافة إلى القوانين العادية، جميع المعاهدات الدولية التي يوافق عليها البرلمان.

وتأسيسا عليه، أصبح، بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 55 من هذا الدستور، في إمكان الملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن يحيلوا جميع المعاهدات الدولية التي يوافق عليها البرلمان قبل المصادقة عليها.

المطلب التاسع : تخفيض النصاب في الرقابة الدستورية القبلية الاختيارية

كان الشرط لممارسة حق إحالة الاختيارية للقوانين العادية على الرقابة الدستورية القبلية، في نطاق دستوري 1992 و1996، التي تكون بمبادرة من البرلمانيين هو أن يتوفر لها نصاب ربع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وهكذا، كانت الفقرة الثالثة من دستور 1996 تنص على أنه «للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور».

أما الدستور الحالي، فقد خفض هذا النصاب، بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، من الربع إلى الخمس فقط، وأصبح بالنسبة لأعضاء المستشارين محددا في أربعين عضوا بغض النظر عن العدد يتألف منه هذا المجلس، والذي يتراوح بين 90 و120 عضوا،

طبقا للفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور التي تنص على أنه «يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو خُمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور».

المطلب العاشر : فتح المجال أمام اللجان البرلمانية لعقد اجتماعات علنية

كانت مسألة سرية جلسات اللجان البرلمانية مثار خلاف بين أعضاء البرلمان والقضاء الدستوري، منذ أول نظام داخلي وضعه مجلس النواب بتاريخ 13 ديسمبر 1963، وأول قرار أصدرته الغرفة الدستورية بخصوصه ؛ حيث كان أعضاء البرلمان يسعون من خلال الأنظمة الداخلية للبرلمان النص، ولو بصورة استثنائية، على إمكانية عقد جلسات علنية للجان البرلمانية. ولم ينته هذا الخلاف إلا مع دستور 29 يوليوز 2011، الذي فتح هذه الإمكانية أمام اللجان لعقد اجتماعات علنية، فنص في الفقرة الثالثة من فصله 68 على أن «جلسات لجان البرلمان سرية، ويحدد النظام الداخلي لمجلسي البرلمان الحالات والضوابط التي يمكن أن تنعقد فيها اللجان بصفة علنية».

المبحث الثالث : مقومات النظام الجديد للثنائية البرلمانية، يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة

تبنى المغرب نظام الثنائية البرلمانية أول مرة مع الدستور الأول للمملكة سنة 1962، الذي نص في الفصل 36 منه على أن البرلمان يتركب من مجلس النواب ومجلس المستشارين، على أنْ يُنتخب، طبقا للفصلين 44 و45 من الدستور، أعضاء مجلس النواب لمدة أربع سنين بالاقتراع العام المباشر، وأعضاء مجلس المستشارين لمدة ست سنين بالاقتراع غير المباشر. غير أن العمل بهذا النظام لم يدم طويلا ؛ إذْ بعد مرور أقل

من عشرين شهرا عن افتتاح البرلمان بمجلسيه بتاريخ 18 نوفمبر 1963، أعلن الملك الحسن الثاني، لأسباب سياسية، في نطاق الفصل 35 من الدستور، عن حالة الاستثناء بتاريخ 7 يونيو 1965، وعلى إثرها حلَّ البرلمان.

وفي عقب إنهاء حالة الاستثناء وصدور الأمر بتنفيذ الدستور الجديد بتاريخ 31 يوليوز 1970، تراجع المغرب عن نظام الثنائية البرلمانية، وأصبح البرلمان يتكون من غرفة واحدة هي مجلس النواب، لكن بنظام تمثيل مزدوج يجمع، طبقا للفصل 43 من هذا الدستور، بين أعضاء يُنتخبون بالاقتراع المباشر وأعضاء آخرين يُنتخبون بالاقتراع غير المباشر، وهو ما تم تكريسه، بعد ذلك، بموجب الفصل 43 من كل من دستور 10 مارس 1972 ودستور 9 أكتوبر 1992.

ثم إنه، وبعد مرور أكثر من ستة وعشرين سنة من الممارسة البرلمانية بنظام أحادية المجلس ذي التمثيل المزدوج، عاد المغرب، بموجب دستور 7 أكتوبر 1996، إلى تبني نظام الثنائية البرلمانية، فأصبح البرلمان، بمقتضى الفصل 36 من الدستور، يتكون من مجلسين : مجلس النواب ومجلس المستشارين.

وفي هذا الصدد، نستحضر ما قاله الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب تقديم مشروع دستور 1996 عن مجلس المستشارين وصلاحياته في نطاق هذا المشروع :

قال : "إن هذا المجلس لن يكون غرفة استشارية وإنما غرفة تقريرية بكل ما في الكلمة من معنى". وأضاف "عادة ما نرى في الدساتير أن الغرفة الثانية تكون ناقصة القوة، وناقصة الآليات بالنسبة للغرفة الأولى، ولكن نحن قررنا أن نجعل من هذه الغرفة الثانية غرفة تتميز عن أخواتها في الدساتير الأخرى ؛ لنظهر بذلك أن المغرب ليس مقلدا فقط، بل ينهل من مناهل الغير، ولكن يصبها في كأسه ليبتلعها هو لجسده".

ثم ذكر من مميزات هذه الغرفة الثانية، أن لها صلاحية الاستماع إلى عروض الوزراء بكيفية منتظمة كالغرفة الأولى، ولها حق اقتراح القوانين، ولها أن تكوِّن لجانا للتحقيق، أو التقصي للنظر فيما يحدث من قضايا هامة، وأضاف أن "المزية الكبرى التي تجعل منها غرفة أساسية في التسيير والمراقبة، وهي أن لها حق إسقاط الحكومة".

وهكذا، سُجّل، أن مجلسي البرلمان، في نطاق دستور 1996، على الرغم من تمايزهما على مستوى البنية والتشكيلة ونمط الاقتراع، يكادان يتماثلان على مستوى الاختصاصات والصلاحيات والأدوات والوسائل لممارستهما، وهذا ما أكده جلال السّعيد رئيس مجلس المستشارين الأسبق بقوله : "إن هذا المجلس (يقصد مجلس المستشارين) يتمتع، مع استثناءات طفيفة، بنفس الاختصاصات المخولة لمجلس النواب".

وقد جاء هذا الوضع مخالفا لما هو مألوف في التجارب ذات الثنائية المجلسية، حيث أنيطت بمجلس المستشارين صلاحيات في مجال الرقابة على أعمال الحكومة قلما توفرت للغرفة الثانية في النظم الآخذة بنظام المجلسين، مما أفرز جملة من الاختلالات على مستوى الممارسة، فأصبح المجلسان، نتيجة لذلك، وكأنهما برلمانان منفصلان، وليسا غرفتان لبرلمان واحد.

وفي هذا الصدد، قال جلال السعيد رئيس مجلس المستشارين الأسبق : "يمكن الإشارة إلى أن نقط النشاز بين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، وغياب التنسيق خاصة بالنسبة للأسئلة الشفوية الأسبوعية، والعلاقات البرلمانية الدولية، والدراسات المتوالية لمشاريع القوانين في إطار اللجن، قد شكلت عوائق حقيقية في طريق عقلنة وإنتاجية العمل البرلماني".

وقد كان يُظن أن العلة في هذه الاختلالات التي أظهرتها الممارسة تعود بالأساس إلى عدم التناسق والانسجام بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، وهو ما أثاره

حينئذ الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب افتتاح السنة التشريعية الثانية من الفترة السادسة بتاريخ 9 أكتوبر 1998، حين قال : "والنقطة التي أريد أن أثير انتباهكم إليها أعضاء المجلسين الموقرين هي إنْ كان بالإمكان في هذه الـدورة وبكيفية سريعة أن تلائموا أكثر ما يمكن بين النظامين الداخليين لمجلس النـواب ومجلس المستشارين، فإذا أنتم وصلتم إلى نتيجة إيجابية في هذا الموضوع وفي هذا الميدان، فسيكون ذلك خطوة إيجابية، ستسهل علـى الجميع، برلمانا وحكومة، العمل للنظر جديا في القوانين وبدون ضياع الوقت، فالتبادل المكوكي للقوانين بين الغرفتين يجب أن يكون محاطا بجميع الشروط وبجميع الوقائيات حتى يكون في أحسن ما يمكن وحتى يمر على أحسن ما يرام، وهذا شيء يتعلق بحسن إرادتكم ولن تبخلوا بحسن إرادتكم على بلدكم العزيز".

ثم عاد الملك محمد السادس في مناسبتين اثنتين : الأولى في خطاب افتتاح السنة التشريعية الثالثة من الفترة السادسة بتاريخ 8 أكتوبر 1999، وبعد أن أشار إلى التأخر في تنفيذ ما سبق للملك الراحل الحسن الثاني أن دعا إليه، من العمل على تنقيح النظامين الداخليين للبرلمان، وأبرز بعضا من اختلالات العمل البرلماني، جدد الدعوة المذكورة فقال : "إننا ننتظر من الغرفتين تنقيح نظاميهما الداخليين، مع التنسيق بينهما عن طريق لجان مشتركة اعتبارا منا أنهما ليسا برلمانان منفصلين ولكن غرفتين لبرلمان واحد، ينبغي العمل على عقلنة المناقشات، ورفع مستواها، وتفادي تكرارها، وحسن تدبير الزمن المخصص لها، سواء في أعمال اللجان أو الجلسات العامة، تطلعا لممارسة أرقى ومنجزات أكثر". والأخرى، في خطاب افتتاح السنة الأخيرة من الفترة التشريعية نفسها، إذ دعا البرلمانيين لاستخلاص العبر مما شاب هذه الفترة التشريعية من أوجه القصور ؛ لتحصين العمل البرلماني من كل الشوائب والاختلالات.

واستجابة لهذه الدعوات، قام مجلس النواب بمراجعة شاملة لنظامه الداخلي سنة 2004 تعتبر، في ما نحسب، الأهم في تاريخ المراجعات والتعديلات السابقة

لهذا النظام الداخلي ؛ لأنها تأسست على رؤية شاملة متبصرة تواقة لتطوير نظام العمل البرلماني والرقي به، والرفع من مستوى سير المجلس الداخلي، على مستويات حسن تدبير الوقت في التبادل المكوكي لمشاريع ومقترحات القوانين بين مجلسي البرلمان، وترشيد المناقشات ورفع مستواها وتفادي تكرارها بينهما، ومعالجة عدد من الاختلالات الناتجة عن طبيعة نظام الثنائية البرلمانية التي أقرها الدستور، وإيجاد أجوبة لما استجد من الوقائع والأحداث، وتقنين الأعراف والتقاليد الإيجابية للممارسة البرلمانية المغربية.

لكن، بالرغم من هذا الإصلاح المتقدم الذي عرفه النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن الاختلالات التي نتجت عن العودة إلى نظام الثنائية البرلمانية، بالشكل الذي أقره دستور 1996، ظلت قائمة، وتبين، من خلال ممارسة 15 سنة من العمل البرلماني في ظِلِّ هذا النظام، أن الإشكال يكمن بالأساس في كيفية توزيع هذا الدستور للصلاحيات والأدوار بين مجلسي البرلمان ؛ حيث كان المشرع الدستوري، حين أراد العودة إلى نظام الثنائية البرلمانية، محكوما بعدد من الهواجس المتعلقة بسياق التناوب التوافقي، وما يمكن أن ينتج عنه من حصول المعارضة، القائمة حينئذ، على الأغلبية في مجلس النواب، الأمر الذي يفرض وضع عدد من الآليات الدستورية، التي من شأنها أن تحد من تغول الأغلبية في مجلس النواب إذا ما جنحت عن القواعد الجامعة وثوابت النظام السياسي في المغرب.

وقد تبين أيضا، من خلال الممارسة السياسية أن الهواجس والتخوفات، المشار إليها، كان مبالغا فيها، وتبعا لذلك، تولدت القناعة لدى الفاعلين السياسيين أن مراجعة تلك الاختلالات يجب أن تكون أولا على مستوى الوثيقة الدستورية.

وهكذا، وبالرجوع إلى المذكرات التي قدمتها بعض الأحزاب السياسية بشأن المراجعة الدستورية لسنة 2011، نجد أنها تتفق على ضرورة مراجعة نظام الثنائية

البرلمانية في اتجاه من جهة، التقليص من الصلاحيات التي كانت لمجلس المستشارين في دستور 1996، ومن جهة أخرى، الإعلاء من مكانة مجلس النواب.

وتتعين الإشارة إلى أن خطاب الملك محمد السادس في التاسع من مارس 2011، الذي شكل الرد الرسمي على مطالب حراك 20 فبراير، وكان بمثابة خارطة طريق للمراجعة الشاملة للدستور، نص على هذا التوجه في المرتكز الرابع من المرتكزات السبعة لهذه المراجعة، فذكر من مقومات توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق دمقرطة وتحديث المؤسسات وعقلنتها : قيام "برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة".

وفي ضوء هذا الخطاب الملكي، وتلك المذكرات الحزبية وغيرها، عمل المشرع الدستوري على تدارك تلك الاختلالات ومعالجتها في المراجعة الدستورية الأخيرة.

وهكذا، فإن المشرع الدستوري لسنة 2011 وإنْ حافظ على نظام الثنائية البرلمانية التي كانت قائمة في نطاق دستور 1996 ؛ بحيث ظل البرلمان، بموجب الفصل 60 من الدستور، يتكون من مجلسين : مجلس النواب ومجلس المستشارين، فإنه، فضلا عن كونه نص، في الفقرة الثانية من الفصل 69، على أنه "يتعين على المجلسين، في وضعهما لنظاميهما الداخليين، مراعاة تناسقهما وتكاملهما، ضمانا لنجاعة العمل البرلماني"، أعطى السمو والتفوق لمجلس النواب وبوأه مكانة الصدارة، وهو ما تتوخى هذه الدراسة بيان معالمه وتجلية مظاهره، وهو ما أمكننا تصنيفه وترتيبه على خمسة مستويات هي :

المطلب الأول : على مستوى تعيين رئيس الحكومة وتنصيبها وإسقاطها ؛

المطلب الثاني : على مستوى العمل التشريعي ؛

المطلب الثالث : على مستوى الأنصبة الواجب توفرها لممارسة الصلاحيات؛

المطلب الرابع : على مستوى إرادة حل أحد مجلسي البرلمان والمعارضة البرلمانية ؛

المطلب الخامس : على مستوى التراتبية وعدد الأعضاء ومدة الولاية ورئاسة الاجتماعات المشتركة.

المطلب الأول : تعيين رئيس الحكومة وتنصيبها وإسقاطها

على هذا المستوى، سنبين مظاهر الصدارة التي بوأها المشرع الدستوري لمجلس النواب بالمقارنة مع مجلس المستشارين على مستويات تعيين رئيس الحكومة والتصويت على البرنامج الحكومي الذي على أساسه تنصب الحكومة، وكذا مسألة طرح الثقة فيها، وآلية ملتمس الرقابة التي تؤدي الموافقة عليه إلى إسقاط الحكومة.

أولا، تعيين رئيس الحكومة على أساس نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب

فرق المشرع الدستوري في طريقة الانتخاب بين أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين، فالأولون ينتخبون بالاقتراع العام المباشر (الفصل 62) والآخرون ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر (الفصل 63). ونتيجة لذلك، نص على أن الملك يعين رئيس الحكومة، بموجب الفقرة الأولى من الفصل 47 من الدستور، من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. بمعنى أن المحدد في اختيار رئيس الحكومة الذي سيعينه الملك هو نتائج انتخاب أعضاء مجلس النواب، وليست نتائج انتخاب أعضاء مجلس المستشارين.

ثانيا، اختصاص مجلس النواب بتنصيب الحكومة ومسألة الثقة

لئن كان البرنامج الذي يعتزم رئيس الحكومة تطبيقه، يعرضه هذا الأخير أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، ويكون موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، فإن التصويت الذي يعقبه، بموجب الفصل 88 من الدستور، يختص به مجلس النواب من دون مجلس المستشارين، وعلى أساسه يتم تنصيب الحكومة ؛ حيث إن الحكومة تعتبر مُنَصَّبة مباشرة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح برنامج الحكومة.

وإضافة إلى ذلك، فإن طرح مسألة الثقة، الذي يكون بمبادرة من رئيس الحكومة، من خلال ربطه بين مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وبين تصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، يُطلب من مجلس النواب فقط، أي من دون مجلس المستشارين، وفقا للفصل 103 من الدستور. علما أن سحب الثقة من الحكومة، الذي لا يكون إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، يؤدي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

ثالثا، ملتمس الرقابة اختصاص حصري على مجلس النواب

كان ملتمس الرقابة الذي تؤدي الموافقة عليه إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية اختصاصا مشتركا بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في نطاق دستور 1996 ؛ لأن المشرع الدستوري الذي أعطى لمجلس النواب، بموجب الفقرة الأولى من الفصل 76 من الدستور، الحق في أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها عن طريق الموافقة على ملتمس الرقابة، أعطى أيضا، بموجب الفقرة الأولى من الفصل 77 من الدستور نفسه، لمجلس المستشارين حق التصويت على ملتمس رقابة ضد الحكومة.

لكن في دستور 29 يوليو 2011، اختار المشرع الدستوري أنْ يخص مجلس النواب، من دون مجلس المستشارين، بحق التقدم بملتمس للرقابة تؤدي الموافقة عليه من لدن الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية، طبقا للفصل 105 من الدستور، الذي نص على أن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بالتصويت على ملتمس للرقابة.

وفي مقابل ذلك، فإن ملتمس المساءلة الذي لمجلس المستشارين أن يسائل به الحكومة، وفقا لأحكام الفصل 106 من الدستور، لئن كان يتلو جواب الحكومة عليه أمام هذا المجلس نقاش، فإن هذا النقاش لا يعقبه تصويت ؛ وتبعا لذلك، ليس له نفس الأثر الذي لملتمس الرقابة الذي يتقدم به مجلس النواب.

والحاصل من المقارنة بين الدستورين، في مسألة ملتمس الرقابة، أن المشرع الدستوري في الدستور الحالي أزال أحد مظاهر التساوي التي كانت بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في نطاق دستور 1996، فخص مجلس النواب بحق التقدم بملتمس الرقابة الذي يثير المسؤولية السياسية للحكومة، ولم يتح لمجلس المستشارين إلا حق ملتمس المساءلة الذي لا يثير المسؤولية السياسية، كما يثيرها ملتمس الرقابة.

المطلب الثاني : على مستوى العمل التشريعي

وعلى هذا المستوى، سنبرز معالم السمو التي لمجلس النواب، والصدارة التي بوأها له المشرع الدستوري في ممارسة السلطة التشريعية بالمقارنة مع مجلس المستشارين، إن على مستوى إيداع مشاريع القوانين، أو على مستوى الحسم والتصويت النهائي على النصوص المعروضة على البرلمان عند اختلاف المجلسين.

أولا، إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس النواب

في الدستور السابق، كان المشرع الدستوري يخَيّر الحكومة في الإيداع بالأسبقية مشاريع القوانين التي تبادر بها لدى أي من مكتبي مجلسي البرلمان، فنص في الفقرة الأخيرة من الفصل 52 من الدستور على أن مشاريع القوانين توضع بمكتب أحد مجلسي البرلمان، ثم عاد وأشار إلى هذا الخيار في الفصل 62 من الدستور، عندما نص على أن "للوزير الأول حق التقدم بمشاريع القوانين ولا يمكنه أن يودع أي مشروع قانون بمكتب أي من مجلسي البرلمان قبل المداولة في شأنه بالمجلس الوزاري"، هكذا من دون تحديد.

وهذا الخيار في الإيداع بين مكتبي مجلسي البرلمان لم يكن يتعلق فقط بمشاريع القوانين العادية، وإنما أيضا بمشاريع القوانين التنظيمية ومشاريع مراسيم قوانين، وهذا هو الذي دل عليه، بالنسبة للنوع الأول، الفصل 75 من الدستور عندما نص على "أن المجلس الذي يُعرض عليه أولاً مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي لا يمكنه أن يتداول فيه أو يصوت عليه إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ إيداعه لديه"، وبالنسبة للنوع الآخر، الفصل 55 من الدستور الذي نص على أنْ "يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين".

إن هذا الخيار في إيداع مشاريع كل من القوانين التنظيمية، والقوانين العادية، ومراسيم قوانين بين مكتبي مجلسي البرلمان يشكل مظهرا من مظاهر المساواة التي كانت بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في دستور 1996.

لكن مع دستور 29 يوليوز 2011، اختار المشرع الدستوري أنْ يتراجع عن تلك المساواة بين مجلسي البرلمان، لفائدة مجلس النواب الذي منحه التفوق والأفضلية وحق الأسبقية في إيداع مشاريع النصوص التشريعية بأنواعها المذكورة لدى مكتبه.

وهكذا، نص في الفصل 78 من الدستور على أن مشاريع القوانين تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، فإنها تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين.

كما نص في الفصل 75 من الدستور على أن قانون المالية الذي يصدر عن البرلمان "يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب"، وهو ما قررته المادة 48 من القانون التنظيمي لقانون المالية، الصادر طبقا للفصل 75 المذكور، حينما نصت على "يودع مشروع قانون المالية للسنة بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية

الجارية على أبعد تقدير"، والأمر ذاته بالنسبة لمشاريع قوانين التصفية ؛ حيث نصت المادة 65 من ذات القانون التنظيمي على أن "يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني".

ونص أيضا، على أن مشاريع مراسيم قوانين، التي يمكن للحكومة أن تصدرها، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين، تودع مشاريعها، بموجب الفصل 81 من الدستور، بالأسبقية كذلك، لدى مكتب مجلس النواب.

أما بالنسبة للقوانين التنظيمية، فإنه لم يميز في حق أسبقية إيداعها لدى مكتب مجلس النواب بين مشاريع القوانين التنظيمية، أو مقترحاتها، بما فيها تلك التي تتعلق بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، وبما فيها أيضا، تلك التي يقترحها أعضاء مجلس المستشارين. وهذا هو ما يستفاد من الفصل 85 من الدستور الذي نص على أنه "لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه". وهو حجة في المسألة ؛ لأنه نص خاص في المسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية.

وهذا التأويل هو الذي ذهب إليه المجلس الدستوري، وهو يجيب عن إشكالية إيداع مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، حيث جاء في قراره بهذا الخصوص : «إنه، لئن كان الدستور ينص، في الفقرة الأخيرة من فصله 78، على أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين، فإنه يستفاد مما ينص عليه الدستور، في الفقرة الأولى من فصله 85، من أنه لا يتم التداول في مشاريع

ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، أن أسبقية الإيداع لدى مكتب مجلس المستشارين، فيما يخص الجماعات الترابية، تنحصر في النصوص التي تقدم في شكل قوانين لكون مضمونها لا يندرج ضمن ما ورد في الفصل 146 من الدستور، ولا تمتد إلى القوانين التنظيمية التي يخضع إيداعها، سواء قدمت في شكل مشاريع أو في شكل مقترحات بمبادرة من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين، لأحكام الفصل 85 من الدستور ؛ وحيث إنه، تأسيسا على ما سبق، فإن إيداع مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب مطابق للدستور».

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قاعدة إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، وما يترتب عنه من حق الأسبقية بالتداول فيها، هي التي كانت مقررة في الدستور الأول للمملكة سنة 1962 ؛ إذ كان ينص في الفقرة الثانية من فصله 55 على أن «توضع مشاريع القوانين بادئ ذي بدء بمكتب مجلس النواب ليدرسها المجلس»، وذلك مع ملاحظة، أن مشاريع القوانين هنا جاءت عامة ولم تخصص، أي "أن جميع مشاريع القوانين تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب بما فيها تلك المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية"، وذلك خلافا لما استقر عليه المشرع الدستوري الحالي في تخصيص هذه الأخيرة بالإيداع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين.

ثانيا، لمجلس النواب امتياز التصويت النهائي عند اختلاف المجلسين

الأصل في المسطرة التشريعية في نظام الثنائية المجلسية البرلمانية أن يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو اقتراح قانون بغية التوصل إلى اتفاقهما ومصادقتهما على نص واحد. لكن، يحصل أن لا يتمكنا من الوصول إلى اتفاق بينهما على نص واحد، فكيف عالج المشرع الدستوري هذه الحالة ؟

في الدستور السابق، اقترح المشرع الدستوري تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين، يناط بها اقتراح نص مشترك بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف. وفي حالة عدم تمكن اللجنة المذكورة من ذلك، أو في حالة لم يقر البرلمان النص المشترك المقترح، فإن للحكومة أن تقترح نصا جديدا، يكون لمجلس النواب حق إقراره نهائيا بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه. وهكذا، نصت الفصل 58 من الدستور على أنه «إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف، ويمكن الحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره، ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة».

ثم زاد أنه «إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحته يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ماتتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية، وفي هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب أن يقر نهائيا النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم».

أما في الدستور الحالي، فإن المشرع الدستوري اختصر هذه المسطرة، فحذف اقتراح تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين، وأعطى مباشرة لمجلس النواب حق امتياز التصويت النهائي على مشاريع ومقترحات القوانين المختلف فيها بين المجلسين، على أن يكون هذا التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية، وفي غير ذلك، يكون بالأغلبية النسبية.

وتأكيدا لهذا الامتياز بصفة خاصة بالنسبة لمشاريع قوانين المالية، نصت المادة 49 من القانون التنظيمي لقانون المالية أن مجلس النواب يقوم بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين، ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى ستة أيام.

أما بالنسبة لمشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية المختلف فيها، فإن المصادقة عليها نهائيا تتم، كما يستفاد من الفصل 85 من الدستور، بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من مجلس النواب ؛ غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب.

وأما بالنسبة لمشاريع مراسيم قوانين التي تناقشها بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل، داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، فإنه إذا لم يحصل اتفاق بينهما، فإن القرار النهائي يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب بالأغلبية النسبية، كما يستفاد من الفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1962 كان بدوره يعطي لمجلس النواب حق التصويت النهائي على مشاريع القوانين أو مقترحاتها، التي لم تقع الموافقة عليها بعد قراءتين اثنتين من لدن كل واحد من المجلسين، أو بعد قراءة واحدة من لدن كل واحد منهما في حالة إعلان الحكومة للاستعجال ؛ حيث كان، والحالة هذه، طبقا للفقرة الأخيرة من الفصل 62 منه «يُعرض مشروع القانون أو اقتراحه من جديد على مجلس النواب ليوافق عليه أو ليرفضه بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي حالة الموافقة عليه، يوكل أمر البت فيه إلى الملك».

المطلب الثالث : الأنصبة الواجب توفرها لممارسة الصلاحيات : تيسير على النواب وتشديد على المستشارين

من مظاهر النظام الجديد للثنائية البرلمانية الذي يحتل فيه مجلس النواب مكانة الصدارة، أن المشرع الدستوري ميز بين مجلسي البرلمان في اشتراط الأنصبة الواجبة توفرها لممارسة بعض الصلاحيات والاختصاص، فسلك مع مجلس النواب منهج التخفيف والتيسير. وفي مقابله، سلك مع مجلس المستشارين منهج التشديد والتعسير، وهذا ما تدل عليه الحالات التالية :

أولا، طلب جمع البرلمان في دورات استثنائية : في الدستور السابق، كان الشرط في إمكان عقد دورة استثنائية للبرلمان بطلب من أعضاء البرلمان، بحسب الفصل 41 من هذا الدستور، هو أن يكون الطلب موقعا من لدن الأغلبية المطلقة لأعضاء أحد المجلسين. وهكذا، نسجل كيف أن النصاب كان واحدا ومتطابقا بين المجلسين.

أما في الدستور الحالي، فقد اختلف النصاب ؛ حيث صارت الدورات الاستثنائية، بموجب الفصل 66 من الدستور، تنعقد بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب فقط، أما بالنسبة للمستشارين، فلا تنعقد إلا بطلب أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم.

ثانيا، حق الإحالة الاختيارية للقوانين على الرقابة الدستورية: في الدستور السابق، كانت ممارسة حق الإحالة الاختيارية للقوانين العادية على الرقابة الدستورية متعلق بشرط توفر نصاب ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين، طبقا للفصل 81 من هذا الدستور. وهكذا، نسجل أيضا أن النصاب المطلوب كان موحدا ومتطابقا بين مجلسي البرلمان.

أما في الدستور الحالي، فقد اختلف النصاب لممارسة حق الإحالة الاختيارية للقوانين العادية على المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور ؛ فانخفض بالنسبة لمجلس

النواب من نصاب الربع إلى نصاب الخمس. وصار النصاب بالنسبة لمجلس المستشارين محددا في أربعين عضوا، وهو ما يمثل نسبة الثلث من عدد 120، أي أنه ارتفع من الربع إلى الثلث.

ثالثا، حق الإحالة الاختيارية للمعاهدات التي يصادق عليها البرلمان على الرقابة الدستورية : جعل المشرع الدستوري النصاب لممارسة حق الإحالة الاختيارية للمعاهدات التي يصادق عليها البرلمان على المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور، وفقا للفصل 55 من الدستور، هو السدس فقط بالنسبة لأعضاء مجلس النواب. أما بالنسبة لأعضاء مجلس المستشارين فلا بد من تحقق نصاب الربع. وهكذا، نسجل كيف أن النصاب كان مخففا على النواب ومشددا على المستشارين.

رابعا، طلب تقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة : مَيَّز المشرع الدستوري بين النصاب الواجب على أعضاء مجلس النواب لطلب عرض رئيس الحكومة الحصيلة المرحلية لعمل حكومته، وبين النصاب الواجب على أعضاء مجلس المستشارين للطلب المذكور، فجعله في الفصل 101 من الدستور، على سبيل التخفيف، محددا في الثلث فقط بالنسبة للنواب، في حين جعله، على سبيل التشديد، محددا في الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس المستشارين.

المطلب الرابع : عند إرادة حل أحد مجلسي البرلمان واعتبار المعارضة البرلمانية

على هذا المستوى، سنقف عند مظهرين اثنين من مظاهر النظام الجديد للثنائية البرلمانية التي بوأ فيها المشرع الدستوري مكانة الصدارة بالمقارنة مع مجلس المستشارين، أولهما : اعتبار الأغلبية الحكومية في النواب على التي في المستشارين عند إرادة حلّ أحدهما، وثانيهما : أن المعارضة البرلمانية في مجلس النواب أولى منها في مجلس المستشارين، وبيان ذلك كما يلي :

أولا، اعتبار الأغلبية الحكومية في النواب على التي في المستشارين عند إرادة حلّ أحدهما : ينص الفصل 98 من الدستور على أنه «إذا وقع حلُّ أحد المجلسين، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد»، الأمر الذي يجعل عدم توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب سببا موجبا لحل هذا المجلس حتى لو أتى المجلس المذكور بعد حل مجلس نواب قبله.

ويستفاد مما سبق، أن الأغلبية التي تكون للحكومة في مجلس النواب هي المعتبرة عند توفرها في حل أو عدم حل هذا المجلس، في حين أنها غير معتبرة في حل مجلس المستشارين.

ثانيا، المعارضة البرلمانية في مجلس النواب أولى منها في مجلس المستشارين : ومما يدخل في هذا الاعتبار، أن الدستور في فصله العاشر، عندما نص على الحقوق التي يضمنها بصفة خاصة للمعارضة البرلمانية، اختص بالذكر حق إسناد رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب للمعارضة، ولم يشر إلى ما يقابلها في مجلس المستشارين، مما يشير من طرف خفي إلى أن المعارضة البرلمانية الأَوْلى بضمان الدستور لحقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية، هي المعارضة القائمة بمجلس النواب.

المطلب الخامس : التراتبية وعدد الأعضاء ومدة الولاية ورئاسة الاجتماعات المشتركة

من تجليات النظام الجديد للثنائية البرلمانية التي يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة بالمقارنة مع مجلس المستشارين : دسترة تسمية مجلس النواب بالمجلس الأول، ومجلس المستشارين بالمجلس الثاني، ورفع عدد أعضاء النواب وخفض عدد المستشارين، وتخفيض مدة ولاية مجلس المستشارين، وتحولها من مفتوحة إلى

مغلقة، وأن الرئاسة في الاجتماعات المشتركة تكون لمجلس النواب وتخضع لمقتضيات نظامه الداخلي، وبيان ذلك كما يلي :

أولا، على مستوى التراتبية : مجلس النواب أولاً، ومجلس المستشارين ثانيا

أعطى المشرع الدستوري في جميع فصول الدستور التي ذُكر فيها مجلسا البرلمان، الأولوية في التقديم والأسبقية في الترتيب لمجلس النواب على حساب مجلس المستشارين، الأمر الذي يستفاد منه، تراتبيا، أن مجلس النواب هو الأول ترتيبا، ويجوز، بموجبه، تصنيف مجلس النواب باعتباره المجلس الأول في البرلمان ومجلس المستشارين هو المجلس الثاني، وهذه الاصطلاحات لم تكن ممكنة في ظل الدستور السابق، بسبب التساوي، الذي كاد يصل حد التطابق بين مجلسي البرلمان ؛ والمشرع الدستوري نفسه عبر عن هذا التصنيف صراحة فأطلق، في سابقة من نوعها، على مجلس النواب وصف المجلس الأول، وعلى مجلس المستشارين المجلس الثاني، كما في الفقرة الأخيرة من الفصل 55 من الدستور التي تنص على أن «للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها. إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور».

ثانيا، على مستوى عدد الأعضاء : رفع عدد النواب وتخفيض عدد المستشارين

من اللافت للانتباه، أن المشرع الدستوري عمد في ما يتعلق بمسألة تحديد عدد أعضاء كلٍّ من مجلس النواب ومجلس المستشارين إلى مقاربتين مختلفتين :

فبالنسبة للمجلس الأول، عمد إلى عدم التحديد، وأوكله للقانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب ؛ إذ نص في الفقرة الثانية من الفصل 62 من الدستور على أنْ يُبَين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب.

أما بالنسبة للمجلس الثاني، فاقتصر على تحديد كل من العدد الأدنى والعدد الأقصى الذي يمكن أن يتكون منه المجلس الثاني؛ حيث نص في الفصل 63 من الدستور على أن مجلس المستشارين يتكون من 90 عضوا على الأقل، و120 عضوا على الأكثر، وأوكل إلى المشرع في القانون التنظيمي المتعلق بهذا المجلس أن يحدد العدد بالضبط الذي سيتكون منه عدد أعضاء مجلس المستشارين.

وتبعا لذلك، فإن عدد الأعضاء الذي سيحدده المشرع التنظيمي بالنسبة لمجلس النواب مفتوح على كل الاحتمالات، في حين أن عدد الأعضاء الذي سيحدده المشرع التنظيمي لمجلس المستشارين يجب أن يبقى محصورا بين العددين الأدنى والأقصى المقررين دستوريا في الفصل 63 المشار إليه، فلا يقل عن 90 عضوا كما لا يزيد عن 120 عضوا.

وبالرجوع إلى المادة الأولى من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، نجدها حددت عدد أعضاء مجلس النواب في 395 عضوا، ينتخبون بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة. وبالمقارنة مع عدد أعضاء مجلس النواب الذي كان محددا في نطاق الدستور السابق ومقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بهذا المجلس، نجد أن هذا العدد قد ارتفع وانتقل من 325 عضوا إلى 395، وذلك بزيادة 70 عضوا، وهو ما يمثل زيادة بنسبة 5,12%.

أما بالنسبة لمجلس المستشارين، فإنه بالرجوع إلى المادة الأولى من قانونه التنظيمي، نجدها حددت عدد أعضاء هذا المجلس في 120 عضوا ينتخبون بالاقتراع غير المباشر، بمعنى أن المشرع التنظيمي اختار العدد الأقصى المسموح به دستوريا. وبالمقارنة بين عدد أعضاء مجلس المستشارين الذي كان محددا في نطاق الدستور السابق والقانون التنظيمي المتعلق بهذا المجلس، نجد أن هذا العدد قد انخفض من

270 عضوا إلى 120 عضوا، وذلك بنقصان 150 عضوا، وهو ما يمثل نقصانا بنسبة 44,44%.

وحاصل المقارنة بين عدد أعضاء كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين في نطاق الدستور الحالي هو أن عدد النواب يزيد عن عدد المستشارين بأكثر من ثلاثة أضعاف، أي أن عدد المستشارين يقل عن ثلث عدد النواب.

ومفاد هذه النتيجة، أن المشرع الدستوري توخى من رفع عدد أعضاء مجلس النواب وتخفيض عدد أعضاء مجلس المستشارين، الإعلاء من مكانة مجلس النواب المنتخب بالاقتراع المباشر، وإعطاءه الصدارة على مجلس المستشارين المنتخب بالاقتراع غير المباشر.

ثالثا، خفض مدة انتداب أعضاء مجلس المستشارين وتحول ولايته من مفتوحة إلى مغلقة

أصبح أعضاء مجلس المستشارين، بموجب الفصل 63 من الدستور ينتخبون، بالاقتراع العام غير المباشر، لمدة ست سنوات، بعد أنْ كانوا، في الدستور السابق، ينتخبون لمدة تسع سنوات، ويتجدد ثلث المجلس كل ثلاث سنوات، وتُعَيَّنُ بالقرعة المقاعد التي تكون محل التجديدين الأول والثاني. ومعنى ذلك، أن الفترة التشريعية لمجلس المستشارين لم تبق مفتوحة ؛ بسبب التجديد الذي كان يمس ثلث أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات، بل أصبحت محددة في ست سنوات، وهي نفسها المدة التي ينتخب لها أعضاؤه، وذلك بعد أنْ كانت مفتوحة، وكانت مدة انتخاب أعضائه محددة في تسع سنوات.

وفي مقابل ذلك، عمد المشرع الدستوري إلى إبقاء الوضع كما كان عليه في نطاق الدستور السابق بالنسبة لمجلس النواب على مستوى مدة ولاية الانتداب وطبيعتها؛

بدليل أن الفقرة الأولى من الفصل 62 من الدستور الحالي تتطابق تمام التطابق مع الفقرة من الفصل 37 من الدستور السابق ؛ إذ هما معا نصا على أن «ينتخب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وتنتهي عضويتهم عند افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة التي تلي انتخاب المجلس».

وقد كان مجلس المستشارين، بموجب الولاية المفتوحة التي كانت له في نطاق الدستور السابق، يمثل العنصر الثابت من المعادلة، وكان عنوانا على الاستقرار والدوام. أما مجلس النواب، فكان بسبب الولاية المغلقة يمثل العنصر المتغير في المعادلة ؛ ولأجل ذلك، عمد المشرع الدستوري إلى إلغاء فكرة التجديد الجزئي لمجلس المستشارين، وآل الأمر واستقر إلى فكرة التجديد الكلي الذي يقع مرة واحدة كل ست سنوات.

إن انتقال مجلس المستشارين من نظام الولاية المفتوحة إلى الولاية المغلقة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النواب، كما أن تخفيض مدة انتخاب أعضاء مجلس المستشارين من تسع إلى ستة سنوات، وهو ما يجعلها تقترب كثير من مدة خمس سنوات التي ينتخب لها أعضاء مجلس النواب، يدل على أن المشرع الدستوري قصد إزالة عنصر التفوق الذي كان يتميز به مجلس المستشارين عن مجلس النواب ؛ أو تقليصه إلى أقصى حد ممكن ؛ حتى لا يفضل مجلس المستشارين مجلس النواب.

رابعا، دسترة الاجتماعات المشتركة تكون الرئاسة فيها لمجلس النواب وتخضع لمقتضيات نظامه الداخلي

من ثمار ما دعا إليه الملك محمد السادس في خطاب افتتاح السنة التشريعية الثالثة من الفترة السادسة بتاريخ 8 أكتوبر 1999، من ضرورة العمل على عقلنة المناقشات بين مجلسي البرلمان، ورفع مستواها، وتفادي تكرارها، وحسن تدبير الزمن المخصص لها، سواء في أعمال اللجان أو الجلسات العامة. أن من مظاهر الثنائية

البرلمانية الجديدة التي جاء بها دستور 29 يوليوز 2011 ما نصت عليه الفقرة الرابعة من الفصل 68 من الدستور من أنّ على البرلمان أنْ يعقد جلسات مشتركة بمجلسيه، وعلى وجه الخصوص، في الحالات المتعلقة بافتتاح الملك للدورة التشريعية في الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، والاستماع إلى الخطب الملكية الموجهة للبرلمان، والمصادقة على مراجعة الدستور وفق أحكام الفصل 174، والاستماع إلى التصريحات، التي يقدمها رئيس الحكومة، وعرض مشروع قانون المالية السنوي، والاستماع إلى رؤساء الدول والحكومات الأجنبية.

كما نصت أيضا، على أنه "يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من رئيسي مجلسي النواب والمستشارين عقد اجتماعات مشتركة للبرلمان، للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما". ونصت كذلك، على أنه، علاوة على ما سبق ذكره، يمكن للجان الدائمة للبرلمان، أن تعقد اجتماعات مشتركة للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما.

أما في ما يتعلق بمكانة الصدارة التي أصبحت لمجلس النواب في ظل هذه الثنائية البرلمانية الجديد، فإن المشرع الدستوري لما نص على الحالات التي يعقد فيها البرلمان جلسات مشتركة بمجلسيه، نص، في الفقرة السادسة من الفصل 68 من الدستور، على أن تلك الاجتماعات المشتركة تنعقد برئاسة رئيس مجلس النواب.

كما أن المشرع الدستوري اختص النظام الداخلي لمجلس النواب، من دون النظام الداخلي لمجلس المستشارين، وأوكل إليه تحديد كيفية تطبيق الحكم المنصوص عليه في الفصل 174 من الدستور، والذي بموجبه يمكن للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير، على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور، وبموجبه أيضا، يصادق البرلمان، المنعقد، باستدعاء من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه، على مشروع هذه المراجعة، بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم.

إن ما سبق بيانه من مظاهر النظام الجديد للثنائية البرلمانية، الذي بوأ فيه المشرع الدستوري مجلس النواب، خلافا للنظام السابق، مكانة الصدارة والاعتبار والأولوية بالمقارنة مع مجلس المستشارين، ليدل دلالة قطعية على أهمية المراجعة الدستورية لسنة 2011. وقد أبانت الممارسة فعالية هذا النظام الجديد للثنائية البرلمانية، إن على مستوى تقوية مكانة البرلمان في النظام السياسي، وتعزيز دوره في ممارسة السلطة، أو على مستوى الجدية في النظر في القوانين، وحسن تدبير الزمن المخصص لها، سواء في أعمال اللجان أو الجلسات العامة، مما أدى إلى تمنيع العمل البرلماني من عدد من أوجه القصور، وتحصينه من كثير من الاختلالات التي كانت في النظام السابق، الأمر الذي يجعلنا نتطلع معه، كما قال الملك محمد السادس، إلى ممارسة برلمانية أرقى ومنجزات أكثر.

خاتمة

بالفعل لقد أتى الدستور المغربي 29 يوليوز 2011 بمتغيرات على قدر كبير من الأهمية قمينة بتثمين العمل البرلماني والرفع من جودته ومردوديته، لكن تبقى الممارسة وحسن التنزيل والتطبيق والتأويل الديمقراطي المحك الحقيقي لاختبار مدى نجاعة هذه التغييرات، وهي التي ستمكن من تقييم هذه المستجدات والحكم عليها وتقييمها تقييما موضوعيا، وهل هي كافية أم أن الحاجة ماسة إلى إدخال إصلاحات دستورية أخرى تتوخى مزيدا من تقوية مكانة البرلمان في النظام السياسي والتخفيف من قيود العقلنة البرلمانية ؟

ولأجل ذلك، أرى أن الدعوات التي بدأت تلوح في الأفق بتعديل هذا الدستور فيها كثيرا من التسرع، وأن الحاجة تدعو إلى أن نعطي هذا الدستور الوقت الضروري

للكشف عن درره ومكنوناته. إن هذا الدستور مهما بلغت أهمية محتوياته، فإنه لن يحقق مقاصده الكبرى إلا بأمرين اثنين هما : التأويل الجيد، والاحترام الكبير ؛ ولأجل ذلك فإن التدافع اليوم ينبغي أن يكون، ليس بين من يريد الإبقاء على هذا الدستور والمحافظة عليه وبين من يستعجل تعديله وتغييره، وإنما بين من يسعى إلى تأويله تأويلا ديمقراطيا وبين من يجنح إلى تأويله تأويلا غير ديمقراطي.

القضاء وحماية الحقوق والحريات

السيد مصطفى فارس

رئيس محكمة النقض، الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية

يمتلئ القلب في مثل هذه اللحظات بشعور فياض تلتقي فيه المسرة بالاعتزاز بالتواجد في هذا البنيان الفكري الشامخ، الذي استظل بظله على امتداد حوالي 38 سنة، نخبة من أقطاب الفكر وأساطين المعرفة وبناة الحضارة عبر العالم.

أكاديمية المملكة المغربية هذا الرأسمال اللامادي والنموذج الملموس لوطن أصيل متجدد، مغرب الانفتاح والتنوع والحرية والإبداع.

أكاديمية المملكة المغربية، هاته المؤسسة التي يحق لنا أن نفخر بكل رمزيتها ورصيدها ومؤسسيها وأعضائها عبر تاريخها المتفرد.

فكل الشكر والامتنان لمن أتاح لنا هذه الفرصة اليوم لنساهم إلى جانب قامات فكرية ومعرفية، ومسؤولين ذوي خبرات وتجارب كبرى، في هذا الحدث العلمي الدولي الهام، وأخص هنا بالتقدير والثناء كل من الفاضل المحترم السيد أمين السر الدائم لأكاديمية المملكة المغربية والسيد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، على هذه المبادرة القيمة التي ستتيح لنا بكل يقين، فضاء متميزا للحوار والتفكير والتأسيس للمستقبل وفق المقاربة الإصلاحية التحولية التي يؤسس لها جلالة الملك محمد السادس دام له النصر والتأييد من أجل الإنسانية عبر العالم.

لقد اخترتم اليوم - عن حق - دراسة موضوع ذي جذور ممتدة في تاريخ المغرب العريق. لا شك أن دراسة الحفريات والتمعن في الشواهد والآثار التي خلدتها لنا الذاكرة الوطنية سواء في بعدها الشفهي أو المكتوب المتجسد في المخطوطات والمؤلفات والدراسات، تؤكد لنا بكل يقين الدور الأساسي والمحوري الذي لعبه القضاء من أجل ضمان الحقوق وحماية الحريات ورفع المظالم وتكريس قيم العدل والمساواة والكرامة بكل جرأة واستقلالية ونزاهة وحياد.

ذاكرة احتفظت بمساهمة القضاة المغاربة في معارك جهادية دفاعا عن حرية هذا الوطن، وحقوقه المشروعة في مواجهة من أراد سلبها والجور عليها ولنا في معركة النملان التي وثقها قاضي حمراء مراكش، العلامة الفقيه محمد المدني بن مبارك الغرفي سنة 1906 خير شاهد على ذلك، إن كان النهار يحتاج إلى دليل، وكذا الحملة الوطنية التي قام بها القاضي أحمد الزدوتي من أجل توطيد العزم في نفس الفقهاء والعلماء بقبائل الصحراء لمواجهة المستعمر الغاصب.

إذن هي معركة ورسالة حملها عبر التاريخ القضاة المغاربة وتوارثوها جيلا بعد جيل، ويمكن لكل باحث موضوعي أن يتلمس ملامحها في العديد من النوازل والقضايا التي نستحضر منها على سبيل المثال، النازلة الموثقة سنة 1876 إبان خلافة السلطان مولاي الحسن بن محمد، والتي استجاب فيها القضاء لطلب مواطن يلتمس إبطال عقد تفويت ارض كانت في ملكه لأحد رجال السلطة بوادي الذهب "جنوب المغرب" - كما جاء في الحكم - نظرا للإكراه الذي مورس عليه من قبل هذا المسؤول، فانتصر له القاضي بعد استنفاد الإجراءات والتثبت من الوقائع، في حكم متميز يؤكد هذا الدور الذي كان يلعبه القضاء المغربي من أجل ضمان الحقوق والحريات في كل ربوع الوطن.

والأكيد، إننا نحتاج لساعات ولقاءات طوال للوقوف على هذا الرصيد الكبير والرأسمال اللامادي الذي أنتجه قضاتنا الأماجد بأقاليمنا الجنوبية عبر التاريخ،

والتعريف به وإبراز عناصره وأبعاده ودلالاته، وهو ما عبر عنه المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني طيب الله ثراه في صلب الظهير الشريف المؤسس لأكاديمية المملكة المغربية بقوله : «ونظرا إلى أن تظافر القوى الفكرية لا تقل بالضرورة بالنسبة للأمة عن وحدتها الترابية».

إذن نحن أمام رصيد يمكن تلخيصه بكل بساطة في عنوان واحد ألا وهو دور القضاء في وحدة المملكة من خلال تكريس نفس القيم ونفس المنهج ونفس الرسالة "حماية الحقوق والحريات".

لا شك أن الانطلاق من هذه الأرضية التاريخية نعتبرها بوصلة لرسم الطريق للحاضر والمستقبل، وللتأكيد على أن المؤسسة القضائية ببلادنا لها قيم أصيلة وموروث غني، كان لزاما عليها الحفاظ عليه عبر مختلف المحطات الدستورية والإصلاحية التي عرفتها بلادنا منذ دستور 1962 إلى الآن.

هاته السياقات والتطورات والتحديات رغم اختلافها في كل المراحل الدستورية إلا أن القضاء كان دائما في صلب الرعاية الملكية التي كانت تصبغ عطفها واهتمامها بأسرة القضاء لتؤدي الأدوار المنوطة بها، وتساهم في بناء المجتمع وتكريس قيمه وحماية ثوابته. عناية نقف عند أول مؤشراتها من خلال الترؤس الملكي للمجلس الأعلى للقضاء وضمانه لاستقلاله. وعناية ستجدون صداها واضحا في كل الخطب والتوجيهات والظهائر والرسائل التي كان يصدرها السلاطين والملوك المغاربة الأماجد يعبرون فيها عن رؤيتهم الإصلاحية العميقة والمعتمدة في كثير من جوانبها على سلطة قضائية مستقلة نزيهة قوية بالقانون قريبة من انتظارات الوطن والمواطنين.

ولعل المتتبع لكل الخطب الملكية السامية لجلالة الملك محمد السادس دام له العز والتمكين سيقف على محورية القضاء في بناء المشروع المجتمعي المقدام الذي يقوده جلالته، مجتمع المواطنة والحرية والكرامة والمسؤولية.

وهذا مدخل أساسي كان ولا يزال يشكل دعما أساسيا للقضاة من أجل أداء هذه المهمة بكل ثقة ويقين.

بعد دستور 2011، وما جاء به من إصلاحات عميقة على مستوى بنية السلطة القضائية، ومهامها وصلاحياتها، عرفت بلادنا دينامية إصلاحية جديدة في مجال الحقوق والحريات، ظهرت ملامحها في الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة وما أفرزه من مخرجات مستندة إلى مقاربة تشاركية، برعاية ملكية سامية، ثم صدور القوانين التنظيمية الخاصة بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية وبالنظام الأساسي للقضاة، بعد مخاض ونقاش كبير بين كافة الفاعلين، لندخل مرحلة جديدة ورهانا آخر أساسي وهو تأسيس هذه السلطة القضائية وإلحاق رئاسة النيابة العامة بها وإنشاء هيئة عليا للتدبير المشترك في مجال العدالة.

أوراش تأسيسية كانت "ضرورية لتيسير أداء المهمة المنوطة بنا المنصوص عليها في المادة 117 من الدستور، ضمان الحقوق والحريات للأفراد والجماعات" بمنهجية خلاقة ومقاربة متجددة.

إلا أنه لا بد هنا من التذكير، أننا على مستوى محكمة النقض عملنا منذ سنوات خلت على تكريس هذه المقاربة الحقوقية الحمائية، سواء في مجال الإدارة القضائية أو العمل القضائي، حيث حقق هذا الهرم القضائي الكبير وبكل فخر واعتزاز منذ سنة 2011 أرقاما غير مسبوقة في مجال الجودة والنجاعة، بإصدار الأحكام داخل آجال معقولة، حيث وصلنا إلى البت في 84% من الملفات داخل أجل لا يتجاوز السنة.

أرقام ومبادرات وبرامج عمل تختزل مخططا استراتيجيا ورؤية نروم الوصول إليها، ألا وهي قضاء قوي باستقلاله وبتطبيقه العادل للقانون وحرصه على تفعيل الضمانات.

هذه المؤشرات الرقمية ذات المضامين الحقوقية، والمنهج المقاصدي المتبصر، برزت تجلياته في العديد من القرارات المبدئية الهامة التي أصدرتها محكمة النقض طيلة هاته السنوات الماضية والتي سأكتفي بالإشارة إلى بعض منها، حيث يتضح منها بالملموس الحماية القضائية للحقوق والحريات، وضمان الأمن القانوني والقضائي بكل أبعادهما.

وفي هذا السياق، وعلى سبيل المثال لا الحصر، أشير إلى أن محكمة النقض ومساهمة منها في تخليق وحماية الحياة السياسية من مجموعة من الممارسات التي تمس مصداقية الانتخابات وبالثقة في العمل المؤسساتي والسياسي، استقر عملها واجتهادها على أن التنازل عن الطعن في صحة نتائج العملية الانتخابية يبقى غير مقبول لتعلقه بحق عام وليس بحق شخصي يملك الطاعن التنازل عنه.

كما أنها وتكريسا لقواعد وضوابط دولة الحق والمؤسسات المستمدة من الدستور والمرجعية الملكية والمواثيق الدولية، فقد أعلنت محكمة النقض في قرار مبدئي هام وبشكل واضح لا لبس فيه، أنه لا حصانة لأي قرار إداري من الخضوع للرقابة القضائية مستندة في ذلك على دستور المملكة في مادته 118، ومؤكدة أن دعوى الإلغاء بطبيعتها دعوى قانون عام يمكن أن توجه ضد أي قرار إداري دونما حاجة إلى نص قانوني صريح يجيزها.

وحماية للمواطن من الشطط في استعمال السلطة، قررت محكمة النقض جواز الطعن بالإلغاء في قرارات النيابة العامة المتعلقة بتسخير القوة العمومية لمساعدة كتابة الضبط على تنفيذ الأحكام لكونها إجراءات إدارية ترتبط بميدان الشرطة الإدارية.

لقد راهن المشرع الدستوري المغربي عند إقرار كل هذه الضمانات على إلقاء مسؤولية وعبء حماية الحقوق والحريات على عاتق القاضي، فنص في فصله السابع

عشرة بعد المائة (117) على تولي القاضي حماية الأشخاص وحرياتهم وأمنهم القضائي وتطبيق القانون ؛ ليس هذا فحسب، بل إن الدستور في فصله العاشر بعد المائة (110) ألزم القضاة بإصدار أحكامهم، لا عبر تطبيق القانون فقط، بل على أساس التطبيق العادل للقانون، ونص على وجوب تقيد قضاة النيابة العامة بالقانون أيضا والالتزام فقط بالتعليمات الكتابية القانونية لرؤسائهم. كما ألقى على عاتق المجلس الأعلى للسلطة القضائية مسؤولية ضمان المجلس لحماية استقلال القاضي (الفصل 109 من الدستور والمواد 103 وما يليه من قانون المجلس الأعلى للسلطة القضائية).

وتفعيلا للحق في التعويض عن الخطأ القضائي الذي يعتبر من المكتسبات الدستورية الهامة، اعتبرت محكمة النقض أن الاختصاص النوعي بشأنه ينعقد مبدئيا للمحاكم الإدارية. وأن الدولة تتحمل ما يحكم به من تعويضات دون حاجة لمناقشة مدى خطأ مرفق القضاء.

وفي مجال ضمان حقوق المتهم، ذهبت محكمة النقض إلى أنه يجب على محكمة الموضوع أن تفسح المجال للمتهم لإثبات ما يخالف ما جاء في محاضر الضابطة القضائية من وقائع منسوبة إليه، فإن أدلى أمامها بوثائق تفند ما ورد بالمحضر، وجب عليها أن تناقشها، وصولا لتكوين قناعتها على الوجه السليم.

وفي نفس الإطار، وتكريسا لدولة القانون وحماية لحقوق الدفاع التي تعتبر من ضمانات المحاكمة العادلة، فقد أكدت محكمة النقض على أن قضاة النيابة العامة لا يمكنهم متابعة أي شخص بأي تهمة دون الاستماع إليه في إطار مسطرة البحث التمهيدي، وإشعاره بالأفعال المنسوبة إليه لتمكينه من تهيئ دفاعه ترسيخا لمبدأ حق المتهم في العلم بما نسب إليه واطلاعه على جميع أدلة الإثبات القائمة ضده.

ولأن العدالة الإجرائية الجنائية تبقى مدخلا أساسيا لضمان المحاكم العادلة، فقد أكدت محكمة النقض على أن مجرد الاستدعاء لا يمكن أن تترتب عليه الآثار القانونية، لأن الغاية منه تتوقف على التوصل طبقا للقانون.

وسعيا منه إلى حماية النظام العام الإجرائي والحرص على سلامته، فقد رسخ القضاء مبدأ اعتبار الحكم الصادر عن قاض منفرد في قضايا تتطلب هيئة قضائية جماعية، باطلا ومنعدما.

وفي إطار تكريس القواعد الدستورية المرتبطة بالحريات والحقوق الأساسية، فقد اعتبرت محكمة النقض قرار محكمة الموضوع صائبا لما صرحت ببراءة المتهمين، بعدما ثبت لها خلو الملف من أية وسيلة إثبات قانونية إعمالا لقاعدة الأصل في حقهم ألا وهي البراءة. وصونا للضمانات القانونية في المحاكمات أو الإجراءات الإدارية والتأديبية، فقد اعتبرت هذه المحكمة في قضية تتعلق بالغش في الامتحان أن حقوق الدفاع تكون قد خرقت بشكل جوهري عندما تم الاكتفاء بتحرير محضر ضبط الغش في الامتحان في حق إحدى الطالبات، وتم اتخاذ قرار في حقها على ضوئه دون عرضها على المجلس التأديبي كما يقتضي ذلك المرسوم.

وفي مجال مسؤولية الدولة عن الأخطاء المرفقية، قررت محكمة النقض مسؤولية الإدارة العامة للأمن الوطني عن حجزها لسيارة، وإيداعها بالمستودع بدون مبرر، معتبرة أن هذا الفعل يعد خطأ مرفقيا موجبا للتعويض عن الضرر المتجلي في الحرمان من استعمال السيارة، وتصريف الأمور الشخصية والمهنية والمس بالكرامة.

وفي نفس الإطار، قررت المحكمة مسؤولية إدارة الجمارك عن إقدامها على حجز سيارة وبيعها اعتقادا منها بأنها مسروقة، والحال أن المعني بالأمر استصدر قرارا قضائيا نهائيا قضى ببراءته وحسم في تملكه للسيارة المحجوزة.

وفي مجال الحريات العامة وضمانا للحق في تأسيس الجمعيات وممارسة الأنشطة وفق الضوابط الدستورية والقانونية، فقد اعتبرت محكمة النقض قرار رفض تسلم ملف تأسيس جمعية، قرارا إداريا نهائيا قابلا للتنفيذ ومؤثرا في المركز القانوني للطرف الطاعن، مما يجعله متسما بالتجاوز في استعمال السلطة لمخالفته لظهير تأسيس الجمعيات.

وفي إطار تحديد المسؤوليات وربطها بالمحاسبة أكدت محكمة النقض اتجاهها القاضي بأن عقل الأموال المنقولة المملوكة لعموم المرتفقين، وفرض مبلغ مالي على أصحابها لقاء رفع أو فك هذا العقل أو الحجز، هو عمل يدخل في إطار ضبط الأمن العام، وهو من ضمن الصلاحيات المملوكة إلى الشخص العام، والتي لا يجوز لهذا الأخير تفويضها أو الاتفاق على تدبير شؤونها من طرف أشخاص القانون الخاص.

ومن أجل ضمان بيئة استثمارية آمنة، فإن محكمة النقض اعتبرت الإدارة مسؤولة عن الأضرار التي نجمت عن تغيير مسار الطريق السيار، حيث أصبح الولوج إلى أحد المؤسسات الفندقية صعبا وأضعف قدرتها التنافسية وأخل بالعناصر التي كانت تعول عليها عند إقامة مشروعها.

وفي مجال حماية الحق في السلامة الجسدية، اعتبرت محكمة النقض أن وفاة سجين بصعقة كهربائية، يعد تقصيرا من المؤسسة السجنية في أداء الخدمة العامة المنوطة بها، ويرتب مسؤولية الدولة.

وفي نفس السياق، فقد قررت محكمة النقض مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن وجود الألغام، وذلك في إطار المسؤولية عن المخاطر التي تتحقق بمجرد حصول الفعل الضار، وإثبات المتضرر كون الضرر الذي لحقه نتج مباشرة عن ذلك الفعل، بصرف النظر عن وقوع الخطأ من جانب الإدارة من عدمه، ومدى جسامته، وتوفر الدولة عن الإمكانات الفعلية لتجنب الفعل الضار من عدمه.

وضمانا للحق في العلاج وفق المقتضيات العلمية الحديثة ولأصول مهنة الطب، فإن محكمة النقض حملت الدولة المسؤولية عن تعويض الأضرار الناتجة عن أخطاء مستخدميها عند إخلالهم بواجب تقديم العناية اللازمة للمريض وفق ما تقتضيه ظروفه الصحية.

كما اعتبرت محكمة النقض أن تأخير عملية التوليد لأكثر من 24 ساعة، يعتبر خطأ مصلحيا يعزى إلى مرفق الصحة، وليس خطأ شخصيا ينسب إلى الطاقم الطبي، ما دام لم يثبت في حقه تصرفات تنم عن الاستهتار والتهور في أداء المهمة المنوطة به.

وتكريسا لمبدأ التوازن بين حق المواطن والتزام الدولة بضمان الرعاية الصحية، اعتبرت محكمة النقض أن ضمان الدولة للحق في التطبيب والعلاج لمواطنيها، ينحصر في حدود الإمكانيات المتاحة لها داخل أرض الوطن ولا يمكنها ضمان العلاج لمواطنيها بأي دولة أجنبية.

وضمانا لمبدأ مساواة الجميع أمام القانون فقد اعتبرت محكمة النقض أن رئيس المجلس البلدي قد أخل بهذا المبدأ عندما رخص لبعض المالكين على الشياع بالبناء ورفض الاستجابة للبعض الآخر.

إن حماية الحقوق والحريات لا تستقيم بدون تكريس مبادئ الحكامة والحماية من التمييز مع ضمان المساواة وتكافؤ الفرص. على أن الاجتهاد القضائي لم يخلف الموعد لإقرارها وضمانها. فأكد أن الفصل من العمل بسبب السن يعتبر تمييزا، وبأن المواطنين متساوين في تحمل التكاليف العامة إضافة إلى تكريسه لمبادئ المحاسبة. بل إن القضاء لم يستثن هذه السلطة من المحاسبة، فأكد على أحقية كل متضرر من خطأ قضائي في الحصول على تعويض تتحمله الدولة.

وفي نفس الاتجاه، فقد اعتبرت محكمة النقض تعيين بعض الأطر بصفة استثنائية ودون خضوعهم لعملية القرعة التي أجرتها الوزارة المعنية هو انتهاك لمبدأ تكافؤ الفرص.

وفي سياق تكريس قيم المواطنة والشفافية والمساواة في الحقوق والواجبات، أكدت محكمة النقض بشكل صريح أن مبدأ تكافؤ الفرص يقتضي معاملة جميع الموظفين على قدم المساواة، وأيدت قرار المحكمة التي ألغت مقرر الإدارة بعلة أن تعيين بعض الطبيبات بالقرب من بيت الزوجية بدون تبرير ودون خضوعهن لإجراء القرعة، ورغم أن المطلوبة في النقض لها نفس ظروفهن يعتبر خرقا للفصل 12 من الدستور.

وتفعيلا لضمانات الحق في التعليم والاستفادة من الفرص المتاحة، قررت محكمة النقض أن إصدار رئيس الحكومة لمرسوم يقضي بحرمان طلبة مدرسة علوم الإعلام من حقهم في الولوج إلى الإطار الذي يخوله لهم دبلوم مدرسة علوم الإعلام مباشرة بدون مباراة، يشكل إخلالا بمبدأ المساواة مع كل من يوجد في مثل مركزهم القانوني.

وضمانا لسلامة مستعملي الطرق، قررت محكمة النقض مسؤولية الشركة الوطنية للطرق السيارة عن عدم تسييجها للطريق السيار منعا لولوج الحيوانات التي يمكن أن تعرقل سير المواطن أو تصيبه في شخصه أو عروبته.

وفي مجال حماية الحقوق الإنسانية، ذهبت محكمة النقض إلى أن العقد الذي يمنع شخصا من مزاولة نشاط مماثل لنشاط الطرف الآخر، بشكل عام في الزمان والمكان، يكون مخالفا للنظام العام، لكونه يحد من مباشرة الإنسان لحقوقه ورخصه الثابتة بكل إنسان.

وضمانا لحقوق الأجراء، واعتباراً للبعد المعيشي للأجور، فقد أكدت محكمة النقض مرة أخرى بطلان أي اتفاق يرمي إلى تخفيض الأجور إلى ما دون الحد الأدنى المقرر قانونا، وخولت للأجير حق المطالبة برفعه.

وتفعيلا لنفس المبدأ أعلاه، واستنادا لمضامين الاتفاقية الدولية الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي المؤرخ في يونيو 1981، استقر الاجتهاد القضائي على أن احتجاج الأجراء ورفضهم الاشتغال تحت أشعة الشمس الحارقة أمام تعنت رب العمل لا يمكن اعتباره مغادرة طوعية، بل إن المغادرة في هذه الظروف غير الصحية تدخل في حكم الطرد المقنع، وتملص المشغل من التزامه بالحفاظ على صحة الأجراء، وهو مقتضى من النظام العام أكدته الاتفاقية الدولية.

وحفاظا على توازن ومصالح العلاقات الشغلية في ظل التطبيق السليم للقانون، فقد اعتبرت محكمة النقض أن واقعة الاعتصام غير المبرر بسبب إشاعة مفادها وجود نية لإغلاق الشركة وليس بسبب إغلاق فعلي، تعتبر عرقلة لحرية العمل.

كما كرست محكمة النقض حق الإضراب كمبدأ دستوري مضمون بمقتضى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لسنة 1966، لكن عابت في نفس الآن على محكمة الموضوع الاعتماد على مجرد مشروع قانون تنظيمي لهذا الحق والحال أنه مازال غير قابل للنفاذ والتنزيل.

وفي إطار حماية ممتلكات الأفراد والجماعات، فقد قررت محكمة النقض مسؤولية الدولة عن الأضرار التي أحدثتها الحيوانات البرية بالمزروعات وإتلافها للمحاصيل، ما دام أنها قد سمحت بوجودها واحتفظت بها فوق أراضيها والعيش فيها وأصدرت قوانين لحمايتها وصيدها، دون اتخاذ الاحتياطات اللازمة لحراستها أو منعها من إحداث الأضرار.

وحماية للثروات البيئية من خطر الاعتداء، فقد اعتبرت محكمة النقض حيازة المتهم لكمية من سمك الأخطبوط خلال فترة الراحة البيولوجية، عملا محظورا من طرف قانون الصيد ومخالفة جمركية من الطبقة الثانية.

وفي إطار حماية البيئة، قررت محكمة النقض مسؤولية الدولة عن الضرر الناتج عن العمليات الصناعية التي تخلف نفايات تتساقط على أوراق النباتات، وعلى الأراضي المجاورة.

إن الحماية القضائية للحقوق لم تتوقف عند العباد، بل شملت معهم البلاد وما عليها. فالقضاء شكل دوما آلية هامة للحد من الانتهاكات المنصبة على البيئة وجبر الأضرار الناتجة عنها، يستوي في ذلك القضاء الزجري والمدني والإداري.

وإذا كانت الترسانة القانونية التي يتوفر عليها المغرب ما فتئت تسابق الزمن لتغطي كافة المجالات التي تحتاج إلى الحماية واليقظة، فإنها استطاعت بتنوعها وتكاملها أن تفرز قضاء جريئا واعيا بدوره الإيكولوجي المحوري. ومن الحقوق البيئية التي اقرها في هذا الإطار، إيقاف تنفيذ قرار من شأنه التسبب في أضرار كارثية تحول دون قيام الغابة بدورها الايكولوجي. كما اقر مسؤولية الدولة والتزامها بالتعويض عن الأضرار البيئية الناتجة عن تنفيذ مخططات التهيئة.

وفي إطار إيجاد التوازن بين حق الملكية الخاصة والمصلحة العامة المتجلية في تهيئة المجال العمومي وتنظيمه فقد قررت محكمة النقض أن حق الملكية وإن كان محاطا بالحماية كمبدأ عام، إلا أنه يمكن الحد من نطاق هذه الحماية وممارستها بموجب القانون إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

وحرصا من السلطة القضائية على ضمان الثقة وتكريسا لآليات جديدة في التنفيذ على أموال الدولة، فقد استقر الاجتهاد القضائي على أن أموال أشخاص القانون العام يجوز الحجز عليها لدى الغير تنفيذا لأحكام القضاء متى كانت تلك الأموال

غير مرصودة للسير العادي للشخص العام وكان حجزها لا يؤثر على استمرارية قيامه بالمهام المنوطة به.

وفي نفس السياق، ولوضع حد لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير بالزور تفعيلا للرسالة الملكية، اعتبرت محكمة النقض أن عدم تنفيذ المحافظ العقاري لحكم قضائي بزورية العقود المقيدة يشكل مساسا بحجيته وتجاوز في استعمال السلطة.

وحماية للتوازن العقدي وتطهيرا للبيوعات المنصبة على عقارات في طور الانجاز وصونا لها من التلاعب فقد أيدت محكمة النقض الاتجاه الذي قضى على البائع بأداء التعويض المتفق عليه بسبب إخلاله بتنفيذ التزاماته وتأخره في تسليم العقار للمشتري داخل الأجل المحدد.

وحماية للمرتفقين والمتعاملين مع مؤسسات وإدارات وطنية في مجالات حيوية هامة، تدخل القضاء للحد من تجاوزات البعض منها عند ممارسة سلطتها في مواجهة هؤلاء المرتفقين، خاصة فيما يتعلق بعقود إذعان تجعلهم في وضعية الطرف الضعيف. ومن نماذج الاجتهاد القضائي في الموضوع ما قرره من تجاوز الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء لسلطاتها عند اتخاذها قرارا انفراديا بتحديد مبلغ التعويض عن الأضرار الناجمة عن اختلاس التيار الكهربائي، بالنظر لان ذلك يدخل في صميم اختصاص القضاء الذي يرجع إليه أمر الفصل في ظل ضمانات التقاضي المنصوص عليها قانونا.

وتأكيدا منها لحجية الإثبات الالكتروني وتفاعلا مع التطورات المتسارعة التي فرضتها العولمة وتكنولوجيا الاتصال، أكدت محكمة النقض مرة أخرى توجهها السابق، حيث جاء في قرارها أن الوثيقة المحررة على دعامة إلكترونية تعد وسيلة إثبات مقبولة متى كان متوفرا بصفة قانونية التعرف على الشخص الذي صدرت عنه وتكون معدة ومفوضة وفق شروط من شأنها ضمان تماميتها.

وحماية للمال العام، وربطا للمسؤولية بالمحاسبة، اعتبرت محكمة النقض أن الأموال التي تديرها التعاضديات العامة، المحدثة في إطار ظهير 1963/11/12، المتعلق بالنظام التعاضدي، تعتبر أموالا عامة، لأنها مؤسسة تدير مرفقا عموميا يتعلق بالنظام التعاضدي الخاص بموظفي الإدارات العامة.

وحماية للمستهلك، وتحقيقا للتوازن المصرفي والمالي، اعتبرت محكمة النقض أن النشاط المصرفي الذي تحترفه الأبناك يلزمها باتخاذ كافة الإجراءات الاحترازية لحماية مصالح عميلها تحت طائلة تحميلها تبعة المخاطر التي قد تنشأ عن تقصيرها.

وفي مجال المسؤولية البنكية، اعتبرت محكمة النقض البنك المكلف بتتبع أسهم زبونه وتدبيرها، مسؤولا عن أي انتكاسة قد تتعرض لها هذه الأسهم، إن قصر في إعلام صاحبها بتقلبات السوق المالية.

كما أسست محكمة النقض لموقف قضائي هام بخصوص قضايا الاعتداء الجنسي على الأطفال غير المميزين، وانتهاك براءتهم والتي تتسم بصعوبة إثباتها وإثبات ظروفها المشددة، حيث حسمت النقاش القضائي معتبرة هذا الفعل جناية وليس جنحة، لأن ظرف العنف يكون مفترضا وثابتا مهما كانت الظروف في جرائم هتك عرض القاصرين غير المميزين الذين لا يمكن أن ننسب إليهم أي رضى أو قبول.

وتوالت الاجتهادات القضائية المكرسة لحقوق الطفل، من خلال استحضار مبدأ مصلحته الفضلى، سواء على مستوى النفقة عليه أو حضانته أو كفالته أو تدبير شؤونه اليومية.

ففي إطار ترسيخ سمو الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف المملكة على التشريع الداخلي، أكد الاجتهاد القضائي في عدد من القضايا ضرورة التحقق من توافر شروط تطبيق مقتضيات الاتفاقيات المصادق عليها، معتبرا القرار غير الممتثل لهذا

المقتضى خارقا للدستور وللاتفاقية التي هي بمثابة قانون داخلي. ومن هذه القضايا على سبيل المثال لا الحصر، قضايا ارتبط موضوعها باتفاقية لاهاي المتعلقة بالمظاهر المدنية للاختطاف الدولي للأطفال المؤرخة في 1980/10/25، المصادق عليها من طرف المغرب سنة 2011 والمنشورة بالجريدة الرسمية سنة 2012.

وفي إطار تعزيز الحقوق الفئوية، كرست الاجتهادات القضائية على اختلاف الدرجات حق المرأة في الحماية والإنصاف، من خلال إقرار العديد من المبادئ منها التطبيق العادل لمقتضيات المادة 49 من مدونة الأسرة، واخذ مساهمة الزوجة في تنمية أموال الأسرة بعين الاعتبار عند قسمة الأموال المشتركة بعد الزواج، في إطار مبدأ الكد والسعاية بعد إثبات المساهمة في تنمية أموال الأسرة بجميع وسائل الإثبات، بما في ذلك شهادة الشهود، مع إقرار سلطة المحكمة في تقدير مقابل الكد.

ولم تقف اليقظة القضائية عند هذه الفئات وحسب، بل شملت أيضا الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة، حيث عمل الاجتهاد القضائي على ضمان حمايتهم، وأقر الرعاية الواجبة لهم سواء داخل أسرهم، من خلال إقرار حقهم في استمرار واجب أبويهم في الإنفاق عليهم وإيوائهم حتى مع بلوغهم، أو في عملهم من خلال التأكيد على أن فصلهم من العمل بسبب الإعاقة يعتبر تمييزا يسائل عنه صاحبه قانونا. هذا، إضافة إلى مراعاة ظرف الإعاقة عند التعاقد، وتخويلهم وضعية امتيازية من خلال إنزال الأعمى منزلة الأمي بالنسبة لحجية مضمون الورقة العرفية في مواجهته.

وتأكيدا لدوره الراعي للحقوق، لم يستثن القضاء المهاجرين من الحماية التي التزمت بلادنا بضمانها في حقهم، حيث اقر الاجتهاد القضائي أن اختصاص البت في الطعن ضد قرار الاقتياد إلى الحدود موكول للقضاء الإداري.

هذه نماذج لبعض قرارات وتوجهات محكمة النقض التي سمح الحيز الزمني الضيق لهذه الكلمة باستعراضها وهي تعكس بعد نظر قضاتنا الأجلاء ونفاذ بصيرتهم، وحرصهم على أداء هذه الرسالة بتفان وضمير مسؤول.

والأكيد أن المسار الذي نخوضه جميعا يبقى طويلا وشاقا، ويتطلب منا مبادرات عملية ناجعة تساهم بالملموس في إنجاح الأوراش الإصلاحية والتنموية الكبرى التي يقودها جلالة الملك محمد السادس دام له النصر والتمكين.

ونحن على مستوى السلطة القضائية عاقدون العزم رغم كل الإكراهات والصعوبات على الاستمرار في هذا النهج، مرتكزين على قيم الانفتاح والتواصل والتشاركية، من أجل بلورة مخطط استراتيجي يتيح لنا ضمان الأمن القضائي وتكريس الحقوق والحريات بكل استقلال ونزاهة وتجرد.

وأبوابنا ستجدونها دائما مفتوحة أمام مبادراتكم ومشاريعكم الجادة، خدمة للقيم الكونية الكبرى التي نؤمن بها جميعا، قيم الحق والعدل والحرية والمساواة.

﴿مِنَ الْمُؤْمِنِينَ رِجَالٌ صَدَقُوا مَا عَاهَدُوا اللَّهَ عَلَيْهِ فَمِنْهُمْ مَنْ قَضَى نَحْبَهُ وَمِنْهُمْ مَنْ يَنْتَظِرُ وَمَا بَدَّلُوا تَبْدِيلًا﴾ (سورة الأحزاب، الآية 23).

الجهوية المتقدمة والتغيير المؤسساتي

السيد أحمد بوعشيق

أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - سلا

مقدمة

تشكل الجهوية المتقدمة التي يطلق عليها كذلك بأنها وظيفية، ورشا مهيكلا للسياسات العمومية، واختياراً استراتيجيا من شأنه أن يؤدي إلى التغيير المؤسساتي على مستوى الدولة، التي أضحت تكتسي مفهوم الدولة الترابية التي تعتمد في تعريفها على مجموعة من المحددات من بينها المراقبة عوض الوصاية، الإشراك المؤسساتي للولاة والعمال في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، تطبيق مبدأ التفريع، وتفعيل مسلسل عدم التمركز بوتيرة أسرع، مع إعادة تنظيم المصالح غير الممركزة وفق هيكلة جديدة تراعي الاختصاصات الموكولة للمجالس الجهوية.

يهم التغيير المؤسساتي كذلك الجماعات الترابية بصفة عامة والجهات بصفة خاصة التي أضحت بموجب الدستور والقوانين التنظيمية الجديدة شريكا أساسيا للدولة في بلورة السياسات العمومية، في تكريس الديمقراطية وفي اعتماد مقاربة تنموية مندمجة ومستدامة مقرونة بقواعد الحكامة الجيدة مع تحديث وعصرنة هياكل الدولة.

يعتبر "السياسي" و"الاقتصادي" أمران متلازمان يؤسسان لسياسة مجالية جديدة تجد مرجعياتها في الخطاب الملكي الذي ألقاه جلالته بمناسبة تنصيب اللجنة

الاستشارية للجهوية في 3 يناير 2010، الذي يعتبر خارطة الطريق لإصلاح الجهوية، حيث رسم المعالم وحدد الأهداف التي يجب بلورتها في التصور العام من أجل «الارتقاء من الجهوية الناشئة إلى الجهوية المتقدمة ذات الجوهر الديمقراطي والتنموي».

جميع التوصيات التي تقدمت بها اللجنة تم تكريسها في دستور 2011 في بابه التاسع الذي أكد في أكثر من فصل على تعميق مسلسل اللامركزية والجهوية حيث نجد الدلالة القوية في الباب الأول من الدستور الذي نص على أن «التنظيم الترابي للمملكة لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة».

لقد أصبح التراب الجهوي، تماشيا مع المقتضيات الدستورية وفحوى القوانين التنظيمية، أداة لتفعيل التغيير المؤسساتي لعدة اعتبارات، فالمؤسسة الجهوية أضحت :

- إطارا لخلق علاقة وظيفية جديدة من نوعها بين الدولة والجهات والجماعات الترابية الأخرى ؛
- مدخلا لتعميق الديمقراطية المحلية على المستويين الانتدابي والتشاركي ؛
- فضاء لتحقيق التوازن المجالي، وفق استراتيجية اقتصادية مندمجة ومتكاملة ؛
- بوابة لإعادة النظر في الوظائف والاختصاصات الموكولة للجهات والجماعات الترابية الأخرى ؛
- منظورا جديداً لتفعيل الآليات الناجعة للتضامن والتكامل والتلاحم بين الجهات في إطار وحدة الدولة ووفق مقاربة تدرجية.

لمعالجة الموضوع المقترح الذي يتضمن في طياته معادلة صعبة وشائكة تتمثل في الجهوية المتقدمة وفي التغيير المؤسساتي، فبقدر ما يهون على الباحث أن يقوم بدراسة مستفيضة للسياسة العمومية الترابية، بقدر ما يكون من الصعب ملامسة التغيير المؤسساتي، لأن التجربة دخلت حيز التنفيذ ابتداء من 4 شتنبر 2015، ولهذا السبب

سيكون من الصعب ملامسة نتائجها وتقييمها بشكل موضوعي.

للإجابة عن الإشكالية، سوف نتطرق إلى ثلاثة محاور :

I. الجهوية المتقدمة أداة للتغيير المؤسساتي ذو الطابع السياسي

يهدف الدستور وكذلك القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى إلى تحفيز مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

إن هذا المبدأ العام للمشاركة يجعل من تراب الجهة فضاء لتغيير المؤسسة الجهوية ديمقراطيا وذلك على مستويين :

أ. دمقرطة الديمقراطية

يعني هذا المفهوم الجديد في أدبيات علم السياسة أن الديمقراطية المحلية تعتبر ركيزة أساسية في دمقرطة المؤسسات، وذلك من خلال انتخاب أعضاء المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر، على عكس التجربة السابقة التي كان يتم فيها الانتخاب بالاقتراع العام غير المباشر.

في ظل الجهوية المتقدمة يعتبر رئيس الجهة السلطة التنفيذية الحقيقية للمؤسسة الترابية من خلال الصلاحيات التقريرية التي خولها له القانون التنظيمي الجديد :

- ينفذ مداولات مجلسه ؛
- يمثل الجهة أمام القضاء ؛
- يمارس السلطة التنظيمية ؛
- يقوم بإعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب ؛
- ينفذ الميزانية ويعتبر الآمر بالصرف...

ب. الديمقراطية التشاركية أو المواطنة

إن الحكامة التشاركية تصبح أكثر فعالية إذا سمحت بإشراك الجميع في اتخاذ القرار الذي يهمه والذي لا يمكن فصله عن التدبير الحر للجهات والجماعات الترابية الأخرى، فهو يندرج في إطار أفقي وليس عمودي ذو صبغة هرمية.

وإذا كانت المشاركة المواطنة جزءاً من الحكامة الترابية ومن عناصرها الأساسية، فإن الحكامة التشاركية تعني توفير الآليات لإعمال الحق في المشاركة ولمأسسة تغيير نوعي في علاقة المواطنين والجمعيات بالوحدات الترابية المستقلة.

الفصل الأول من الدستور يؤكد على أن «النظام الدستوري للمملكة يقوم على [...] الديمقراطية المواطنة والتشاركية».

الفصل 136 يؤكد بدوره على المشاركة كعنصر أساسي في التنظيم الترابي «يرتكز التنظيم الترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم».

ما هي تجليات التغيير المؤسساتي الجديد؟

الدستور والقانون التنظيمي للجهة أكدا على تكريس الحكامة التشاركية من خلال الأدوات التالية :

1. الهيئات الاستشارية الموضوعاتية :

المادة 117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة ينص على أنه تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية :

أ. هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع ؛

ب. هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب ؛

ج. هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة، تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

2. الآليات التشاركية للحوار والتشاور :

المادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة رقم 111.14 تنص على أنه تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور «تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة».

3. حق تقديم العرائض :

الفصل 139 من الدستور ينص على أنه يمكن للمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، وذلك بإدراج نقطة تدخل في اختصاص المجلس الجهوي ضمن جدول أعماله.

وتختلف شروط ممارسة هذا الحق بحسب نوع الجماعة الترابية المعنية وبحسب ما إذا قدمت العريضة من قبل المواطنين والمواطنات أو من قبل الجمعيات.

II. الجهوية المتقدمة أداة للتغيير المؤسساتي ذو الطابع الاقتصادي

تعد التنمية الجهوية أهم آليات الحكامة على المستوى الترابي باعتبارها المنطلق لتحقيق الاندماج والاتقائية بين التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة والحاجيات التنموية على المستوى الجهوي.

الدستور والقانون التنظيمي المتعلق بالجهة رقم 14-111 أناطا بهذه الوحدة الترابية المستقلة مهام النهوض بالتنمية الاقتصادية المندمجة والمستدامة وذلك لاعتبارين:

- تعد الجهة المستوى الدامج للتنمية الجهوية ؛
- تعد الجهة مجالا لتوحيد وتنسيق السياسات العمومية.

أهم تجليات التغيير المؤسساتي تتمحور حول ما يلي :

أ. مبدأ الصدارة : تتبوأ الجهة دور الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، وعلى مستوى التصاميم الجهوية لإعداد التراب. الصدارة التي لها معنى وظيفي وليس قانوني حيث ينص الفصل 143 من الدستور على أنه «لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى»، بمعنى أن المجلس الجهوي يتصدر الجماعات الترابية الأخرى في حدود اختصاص تجميع وتنسيق مقترحات تلك الجماعات وجعلها تنسجم وتندمج في برنامج التنمية الجهوية.

ب. مبدأ التكامل بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى : يستنتج من عبارة الجماعات الترابية أن لكل تراب اختصاص يعد مكملا للمستويات الثلاث للهندسة الترابية الجديدة، فالجهة مطالبة بوضع برنامج استراتيجي أفقي تنموي، والعمالة والإقليم يعتبران الفضاء الأنسب لتفعيل تعاضد الوسائل والمشاريع ذات الطابع الاجتماعي، وأخيرا فالجماعات تعد تراب المهام وإدارة القرب بالنسبة للمستفيدين من خدمات المرافق العمومية المحلية.

ج. الاستقلال المالي للجهة : لا يختلف أحد حول أهمية الموارد المالية في تنفيذ أي اختصاص كيفما كان نوعه وشكله، فهي الأداة الأساسية التي تمكن الجهة من التدخل الاقتصادي والنهوض بالتنمية الاقتصادية المندمجة. وحتى لا تبقى الجهة وحدة ترابية افتراضية، يجب أن تتوفر على موارد مالية متطابقة مع الاختصاصات المخولة لها.

إن الدستور الجديد أقر قاعدتين تشكلان عماد الاستقلال المالي للجهات، وباقي الجماعات الترابية الأخرى :

- قاعدة الاستقلال المالي للجهات ؛
- قاعدة المعادلة بين الموارد والاختصاصات.

آليات التمويل المالي التي كرسها الدستور ونظمها القانون التنظيمي للجهة هي :

- صندوق التأهيل الاجتماعي: الموازنة العمودية

تتدخل الدولة لمنح الجهات الفقيرة وسائل وموارد أكثر لتقوم بأدوارها من جهة ولخلق تنمية متجانسة ومتوازنة من جهة أخرى. يهدف هذا الصندوق إلى تصحيح الاختلالات وتكييف القدرات الاستيعابية للجهات عن طريق استهداف القطاعات ذات الأولوية كالتعليم والصحة والكهرباء والماء والسكن غير اللائق...

- صندوق التضامن بين الجهات : الموازنة الأفقية

هذا الصندوق يهدف إلى دعم الجهات التي تلاقي صعوبات موضوعية نظرا للفوارق والاختلافات الناتجة عن تركيز الموارد والساكنة في خمس جهات على حساب الجهات الأخرى أكثر احتياجا[1].

إن صندوق التضامن بين الجهات مطالب بأن يخلق التوازن الترابي بحكم التضامن والإنصاف الترابي الذي يسمو على أي مساواة شكلية بين الوحدات الترابية.

III. الجهوية المتقدمة أداة لتفعيل الحكامة الترابية

تعتبر الحكامة الترابية هدفا لمأسسة الجهوية المتقدمة حيث نجد تأكيدا على ذلك في الخطاب الملكي لـ 3 يناير 2010 : «بادرنا على إطلاق ورش الجهوية المتقدمة، توطيدا للحكامة الترابية الجيدة والتنمية المندمجة».

لقد كرس دستور 2011 والقوانين التنظيمية مفهوم الحكامة الجيدة دون معرفة مغزاها ومعناها، وهل تعتبر وسيلة أم غاية ؟ رغم الجدل والنقاش القائم حول تحديد مضمونها وأهدافها والغايات المتوخاة من وراء توظيفها أو تسويقها سياسيا أو إداريا، فالحكامة الترابية تعرَّف بأنها تحملا للشؤون الجهوية بكل مسؤولية من طرف المسيرين في إطار تشاوري وتشاركي وتضامني، مع السهر على نجاعة استعمال الموارد المالية لمصلحة المواطنين والصالح العام، مع ربط المسؤولية بالمحاسبة.

يستشف من هذا التعريف المبادئ المرجعية المعرِّفة للحكامة الترابية الجيدة المتمثلة في :

- التمثيلية : تجسد نمط الاقتراع المباشر؛
- المشاركة : المواطنون والجمعيات يساهمون في بلورة السياسات العمومية الترابية ؛
- التشاور : المتمثل في إقامة علاقات تواصلية بين السلطات المنتخبة وجمعيات المجتمع المدني ؛
- المسؤولية : تنفيذ الاختصاصات والصلاحيات التقريرية بطريقة نزيهة وشفافة مع مراعاة ربط المسؤولية بالمحاسبة ؛
- التضامن : من خلال دسترة صندوق التضامن بين الجهات ؛
- التعاقد : بين الدولة والجهات وبينها وبين المقاولات والمؤسسات العمومية.

من بين المستجدات المتعلقة بالحكامة الجيدة التي وضعها المشرع في القانون التنظيمي للجهة نذكر ما يلي :

- إعداد منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها ؛
- القيام بتقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم لحصيلة في جدول أعمال

مجلس الجهة وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم ؛

- إعداد قوائم محاسبية ومالية تتعلق بتسيير المرافق العمومية الجهوية وإطلاع العموم عليها.

الخاتمة

إن نجاح ورش الجهوية المتقدمة يتوقف بشكل كبير على بعض الإجراءات المصاحبة منها :

- توفر نخب سياسية مؤهلة وقوية، وهذا قد يطرح مسألة التخوف من مدى قدرتها على تدبير شؤون الجهة بجدية ومسؤولية وانخراط تام ؛
- انتهاج اللاتمركز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله، في نطاق حكامة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل ؛
- اعتماد تكوين المنتخبين بحيث استقراء النصوص القانونية والمراسم التطبيقية ومعرفة الآليات والمساطر واتخاذ القرارات الحاسمة يتطلب كفاءات ومعارف هامة، لأن بدونها لا يمكن أن نطمح إلى مأسسة حقيقية للجهوية المتقدمة.

في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية لسنة 2017-2018، أكد جلالته على تسريع التطبيق الكامل للجهوية المتقدمة، لما تحمله من حلول وإجابات للمطالب الاجتماعية والتنمية بمختلف جهات المملكة، فالجهوية ليست مجرد قوانين ومساطر إدارية، وإنما هي تغيير عميق في هياكل الدولة، ومقاربة عميقة في الحكامة الترابية.

- - - - - - - - - - -

الهوامش

(1) جهة الدار البيضاء – سطات، جهة الرباط – سلا – القنيطرة، جهة مراكش – آسفي، جهة فاس – مكناس، جهة طنجة – تطوان – الحسيمة.

الكلمة الختامية

السيد مصطفى الخلفي

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني

الناطق الرسمي باسم الحكومة

السيد أمين السر الدائم لأكاديمية المملكة المغربية ؛

السادة أعضاء الأكاديمية ؛

الحضور الكرام ؛

أتوجه في البداية بالشكر للمحاضرين والمحاضرات من خارج وداخل المغرب، ممن أغنوا بمداخلاتهم الثرية محاور هذه الندوة الدولية، وما شهدته من حوار علمي هادئ وصريح. وهي مناسبة لإبراز ثلاث خلاصات دالة، أولا، إن البحث في الجذور الدستورية يكتسب راهنية علمية، ويتيح العودة إلى ما سماه رئيس المجلس الدستوري السابق بدساتير عرفية، وشكلت مرجعا في مرافعات المغرب في محكمة العدل الدولية، لإثبات مغربية الصحراء بالنظر لطبيعة الدولة المغربية، كما تشكلت وتطورت طيلة قرون. ثانيا، أن اعتماد الدستور الجديد أفرز انطلاق سيرورة إصلاح مؤسساتي وسياسي عميقة وهادئة، وما تزال مستمرة، وضعت أطرا ومحددات جديدة للقرار العمومي، وتعيد صياغة العلاقة بين الدولة والمجتمع، وارتبطت أولا، باعتماد سلسلة قوانين تنظيمية

مهيكلة للقرار العمومي، ووضعت ثانيا، أسس هندسة مؤسساتية جديدة في ظل كل من الجهوية المتقدمة، ومؤسسات الديموقراطية التشاركية والحكامة الجيدة، كما فرضت الحاجة لتجديد منظومة السياسات العمومية، وخاصة في المجالات الاجتماعية والإدارية والثقافية والحقوقية والسياسية. ثالثا، وهي سيرورة إصلاحية منفتحة على المستقبل، وتدحض مقولات تزعم شكلانية الإطار الدستوري، وعدم تأطيره للقرار العمومي، وتروج للعدمية والسلبية. لكن في المقابل، هي سيرورة مؤطرة برهانات التحديث والتجديد والانفتاح على الاجتهادات الفضلى للانسانية، وصيانة الثوابت الجامعة للأمة، وتعزيز البناء الديموقراطي للمغرب بقيادة جلالة الملك حفظه الله، وانخراط القوى الحية للمغرب.



instance en charge du pilotage stratégique de la régionalisation, et de suivi-évaluation dont les constats et propositions... Devront faire l'objet d'un rapport annuel et d'un suivi d'application de ses recommandations». Il est clair que c'est au prix de l'ensemble de ces efforts que la réussite de la régionalisation aura réellement avancé et qu'elle méritera alors vraiment l'appellation de régionalisation avancée.

- - - - - - - - - - - - - - -

Notes

(1) M. Rousset, L'aménagement du territoire et la régionalisation au Maroc, Bulletin de l'Institut Interntional d'Administration Publique (IIAP) n°31, 1974, p. 51.

(2) M. Rousset, La nouvelle étape de la régionalisation : Le passé ne répond pas de l'avenir. Revue Française d'Administration Publique,1985, n°35, p. 91.

(3) M. ElYaâgoubi, Le nouveau contrôle des actes des collectivités territoriales, Droit et Stratégie des Affaires, n°4, 2015, p. 33.

Saïd Mougja : La fonctionnalité de la prééminence dans le cadre de la régionalisation, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, n°131, 2016, p. 155.

(4) Développement local et cohésion territoriale, Textes réunis par A. Zanane et M. Zouiten, Rabat, 2009.

Sur ce problème en France on peut consulter l'article de M. Lavaine, La continuité territoriale en droit public français, Revue du Droit Public, n°2 , 2018, p. 457.

(5) A. Adidi, De l'aménagement du territoire au développement territorial : Quelle transition et quelle articulation, Op.Cit. p. 49, notamment p. 160 sq.

(6) B. Faure, Le schéma en droit administratif, Revue du Droit public, n°2, 2018, p.437.

(7) Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental : Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles, octobre 2016, Bull. Off. 2016, p. 1170 spécialement p. 1173 et Rapport du CESE pour l'année 2016, Bull. Off. 2018, p. 315.

(8) J. M. Pontier, Contractualisation et libre administration, Revue Française d'Administration publique, n°2, 2018, p. 201.

compétences, si elle estime que cela permet de contribuer à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun.

Deux conclusions peuvent être tirées de cette nouvelle construction régionale :

- Il est certain que le nouvel aménagement des relations de l'Etat et de la région repose sur la prise de conscience du fait qu' il s'agit de relations entre des partenaires attachés à un objectif partagé : la gestion d'un espace commun dont il convient de maximiser l'exploitation de ses ressources qu'elle soient matérielles ou immatérielles comme le patrimoine culturel ; ces partenaires doivent donc s'entendre pour gérer cet espace de façon rationnelle et cela dans l'intérêt des populations. Cette façon de concevoir et de mettre en oeuvre la gestion de l'espace correspond à ce que l'on apppelle aujourd'hui la "démocratie territoriale" dont le Maroc poursuit aujourd'hui la construction avec la régionalisation avancée et la "coadministration "de l'espace commun à l'Etat et à la région.
- Mais la lecture du rapport du CESE me conduit à ajouter quelque chose de fondamental : La mise en oeuvre de cette régionalisation implique que les acteurs nationaux et régionaux soient à la hauteur des responsabilités que leur donnent les textes et cela n'est pas nécessairement acquis partout. D'où la nécessité d'une sorte de surveillance de la mise en oeuvre effective des réformes figurant dans les textes qui pourrait être assurée par un organisme national chargé de veiller à ce que ceux-ci correspondent à la réalité sur le terrain. Pour le CESE, il s'agirait, je le cite, «de mettre en place au niveau national une

formaliser leurs engagements. Ces méthodes sont d'ailleurs largement utilisées ailleurs, notamment en France[8]. Elles sont aujoud'hui généralisées dans la loi organique régionale ,mais aussi d'ailleurs dans les textes relatifs aux autres collectivités.

La technique conventionnelle introduit dans ces relations «un liant sans lequel rien ne pourrait fonctionner» selon l'expression de la synthèse du SNAT. Cette technique repose évidemment sur une phase de concertation, de négociation qui, dans la mesure où elles sont bien engagées avec la volonté d'aboutir à des solutions prenant à compte égal les intérêts des partenaires, vont donner progressivement naissance à cette solidarité des espaces qui est aussi la solidarité des hommes. Il semble d'ailleurs que le Ministère de la culture ait récemment amorcé cette collaboration en s'associant à la mise en oeuvre de maisons régionales de la culture, l'Etat venant ainsi en renfort de l'action culturelle régionale, dont on sait qu'elle constitue une compétence propre de la région.

Et si cela s'avère nécessaire, ces concertations pourront déboucher sur la mise en oeuvre du plan de développement régional dans un cadre contractuel, ainsi que le prévoit l'article 83 de la LO. Mais ces accords avec l'Etat peuvent aussi être complétés par des accords avec d'autres intervenants, les autres collectivités territoriales, les entreprises publiques ou d'autres acteurs de la vie économique et sociale de la région, notamment les diverses associations qui sont souvent très actives. Cette possibilité de relation contractuelle est également prévue par l'article 92 de la LO pour la mise en oeuvre des compétences partagées entre l'Etat et la région, et l'article 93 prévoit que la région peut également décider de participer dans un contractuel avec l'Etat au financement d'un projet hors de ses

n'est pas contradictoire avec le principe de libre administration d'une région, certes autonome, mais qui n'en reste pas moins dépendante du territoire dont elle fait partie, le territoire national.

Ces textes fondamentaux pour les relations Etat-Régions ont été complétés par un décret du 3 juillet 2017 (BO. 2018, p. 81) qui a déterminé les mécanismes et les outils nécessaires d'accompagnement de la région en vue d'atteindre une bonne gouvernance dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues. Parmi les mesures d'accompagnement des autorités régionale il convient de citer les mesures suivantes : Guides relatifs aux compétences des autorités régionales, notamment le guide relatif à l'élaboration du schéma de développement régional et du schéma régional d'aménagement du territoire, ainsi que la mise à disposition de la région d'une monographie de la région. Cette monographie pose toute fois le problème de sa réalisation : A-t- elle été réalisée uniquement par les services de l'Etat ou avec la collaboration des instances de la région? Quoi qu'il en soit cette monographie est perfectible ; elle est essentielle car le développement régional doit être fondé sur une connaissance précise et aussi exhaustive que possible des atouts de la région dans tous les domaines relevant de la compétence qui lui est attribuée par les articles 81 à 90 de la loi organique au moins pour les compétences propres. Il est en outre prévu que les administrations de l'Etat doivent mettre à la disposition du Conseil de la région, sur la demande de son Président par l'intermédiaire du Wali, toutes les informations et les documents nécessaires pour lui permettre d'exercer ses attributions.

Enfin et dans le prolongement de ce qui existait déjà sous l'empire de la loi régionale de 1997, l'Etat et la région peuvent faire appel aux méthodes conventionnelles, et aux techniques contractuelles pour

D'autre part, assister les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des régions dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement. Mais ce qui est peut-être le plus important c'est qu'en amont de leur mise en œuvre, c'est-à-dire au moment de l'élaboration de ces documents, une concertation a été organisée par l'article 83 (LO de la région) pour le plan de développement régional, et l'article 89 de la même loi organique pour le schéma d'aménagement du territoire de la région.

Le Conseil régional, sous la supervision de son Président, doit élaborer le programme de développement en coordination avec le Wali de la région. S'agissant du schéma d'aménagement du territoire, le Conseil régional sous la supervision de son président, doit le situer «dans le cadre des orientations de la politique publique d'aménagement du territoire adoptée au niveau national». Et s'agissant de ce dernier, le texte de l'article 89-LO est parfaitement clair puisqu'il dispose «que le SRAT vise particulièrement à parvenir à une entente entre l'Etat et la région sur les mesures d'aménagement de l'espace et de sa mise à niveau selon une vision prospective et stratégique de manière à permettre de définir les orientations et les choix du développement régional».

Les textes ont donc prévu une concertation institutionnelle entre les autorités régionales et les représentants de l'Etat, que ce soit lors de la préparation des documents régionaux de développement et d'aménagement de la région, ou que ce soit lors de leur mise en œuvre qui permet de garantir la cohérence de leur action respective. C'est cette cohérence qui peut faire l'objet d'une vérification par le Ministre de l'intérieur en vertu de l'article 115 de la loi organique, dont on voit bien qu'elle est dans la logique de l'interdépendance des territoires, et qu'elle

dans lequel les administrations de l'Etat qui y sont implantées, sont chargées de mettre en œuvre ces politiques dans les différents secteurs d'activité relevant de la compétence étatique. Dans son avis intégré dans le rapport pour l'année 2016, le CESE indique que parmi les clés du succès de la régionalisation figure «une déconcentration accomplie» mettant en place une administration régionale dotée d'un réel pouvoir de décision et des moyens matériels, humains et financiers appropriés ; cette administration devra apporter aux Walis le soutien dont ils ont besoin dans l'exercice de leur mission de coordination de l'action des administrations de l'Etat en région, la mise en oeuvre du contrat du programme Etat-région et la gestion de la relation de l'Etat déconcentré avec la région(7). La mission des Walis et des gouverneurs qui assurent les relais dans les préfectures et les provinces, c'est précisément de veiller à ce que cette action se développe en concertation avec les autorités de la région. Cette compétence des Walis et des gouverneurs est importante, car au niveau territorial, ce sont les seules autorités qui ont une vue transversale des problèmes ; ils exercent «une fonction de transversalité» comme le relevaient les auteurs du Schéma National d'Aménagement du Territoire. Cette fonction leur permet d'assurer la cohérence de l'action des différents départements ministériels et éventuellement de corriger les dysfonctionnements qui pourraient résulter de la spécialisation des services déconcentrés et des liens hiérarchiques qui les relient aux services centraux. C'est pour cela que l'article 145 de la Constitution les charge de deux missions complémentaires. D'une part assurer sous l'autorité des Ministres concernés la coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale.

de réaliser une meilleure répartition spatiale de l'investissement public dans la perspective de la régionalisation avancée. Inversement, si la région doit être pilote du développement régional elle doit naturellement prendre en compte l'implantation régionale des programmes conçus par l'Etat mais, ne l'oublions pas, elle doit être aussi à l'écoute des responsables des territoires infra régionaux. Et l'on voit bien ici la logique des dispositions de la constitution et de la loi organique régionale qui soumettent au visa de l'autorité de l'Etat les programmes de développement régionaux et les schémas d'aménagement du territoire de la région : Il s'agit d'un procédé de contrôle administratif qui permet de vérifier la cohérence nécessaire entre l'action de l'Etat et l'action de la région; ce contrôle est la traduction juridique d'un principe fondamental de la planification spatiale du développement : la hiérarchisation et la complémentarité des actions de développement territorial. C'est cette réalité fondamentale des relations inter-territoriales qui a conduit le constituant et le législateur à mettre en place un certain nombre de mécanismes qui doivent permettre aux autorités de l'Etat et aux responsables régionaux de mettre en œuvre une gestion concertée du territoire. Car comme le relevait un auteur à propos de la valeur des schémas d'aménagement du territoire et des plans de développement en France, ces documents sont des instruments de politique administrative ; ils ne s'imposent pas par leur valeur juridique qui est problématique, ils ne peuvent s'imposer que s'ils comportent "une dose de libre adhésion"[6].

B. La gestion concertée du territoire entre l'Etat et la région

Si la région est un espace d'application des politiques nationales, elle doit impérativement être aussi un espace de déconcentration

compétences propres, des compétences partagées avec la région et des compétences qui peuvent lui être transférées.

C'est ce que pensait en 2007, un intervenant au colloque déjà cité à propos de la création du Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace flanqué par un Secrétariat d'Etat chargé du développement territorial ; il écrivait en substance, que ce regroupement confirme la volonté de l'Etat de donner une autre approche des problématiques de développement en repositionnant son action par rapport à leur cadre territorial(5). Il concluait que la régionalisation et la territorialisation de l'action publique constituent un véritable défi imposant de refonder les rapports entre l'Etat et les territoires, en d'autres termes d'inventer une gouvernance territorial fondée sur la décentralisation, la concertation, la participation et la coordination de tous les acteurs ce qui, selon l'auteur, implique une "culture de l'écoute de l'autre et de partage" de la part des décideurs, culture qui leur fait souvent défaut.

Ce constat qui résultait déjà de l'expérience de la régionalisation de 1997, reste toujours valable ; et c'est pour aller plus loin que l'on a mis sur pied la régionalisation avancée qui doit effectivement faire de la région, le partenaire privilégié, mais non exclusif de l'Etat dans la mise en œuvre des actions d'aménagement et de développement territorial. Si l'Etat veut améliorer l'effectivité, l'opérationnalité de ses politiques sectorielles de développement, il doit les concevoir en liaison avec les régions compte tenu des caractéristiques et des potentialités de leur territoire ; l'avis du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) de 2016 a parfaitement mis en évidence le rôle important de l'Etat et des organismes publics qui en dépendent pour le développement régional ; mais il insistait aussi sur la nécessité

On voit bien dans ces conditions, pourquoi le développement et l'aménagement régional ne peuvent ignorer les contraintes qui découlent des exigences qui résultent des politiques qui relèvent de la compétence nationale. On le conçoit aisément si l'on invoque les grandes lois relatives à l'eau, à l'énergie, au développement touristique ou agricole, à la protection de la forêt, du littoral, à l'environnement et au développement durable sans oublier les grandes orientations que donne l'Etat en ce qui concerne la réalisation des grandes infrastructures relatives aux différents modes de transport, etc... Dans tous ces domains, l'Etat a cherché à rationaliser son action en élaborant il y a une dizaine d'années une Charte, puis un Schéma National d'Aménagement du Territoire ; et dans cette recherche, les responsables des politiques publiques ont rencontré la nécessité d'identifier les espaces propres à accueillir dans les meilleures conditions les actions qu'ils entreprenaient. C'est alors qu'il est apparu que l'action publique serait d'autant mieux valorisée qu'elle trouverait dans le cadre territorial de son implantation un milieu plus favorable ; or on sait aujourd'hui, et cela depuis déjà plusieurs décennies, que la recherche de cette implantation la plus judicieuse implique une connaissance de espaces infra nationaux et notamment des espaces qui résultent aujourd'hui du découpage régional. C'est ainsi que, de proche en proche, on en arrive à concevoir un développement territorial qui ne peut être que le produit d'une coopération avec les collectivités qui sont les gestionnaires de ces espaces, sur la base de leurs compétences respectives, et ici pour ce qui nous concerne, il s'agit de l'Etat et de la région.

L'Etat ne peut évidemment pas ignorer les territoires qui sont confiés à la gestion régionale, d'autant qu'il existe à côté de leurs

C'est ce qu'il convient de montrer en insistant dans un premier temps sur le fait que la région est un espace qui fait partie du territoire national, ce qui implique pour elle l'obligation de tenir compte d'un certain nombre de contraintes nationales supérieures inhérentes à cette relation.

Dans un deuxième temps on essaiera de mettre en évidence le fait que cette relation Etat-Région, c'est-à-dire du Tout et de la Partie, débouche sur la nécessité d'une coopération , ou bien encore d'une co-administration, je dirai même d'une cogestion du territoire, c'est-à-dire d'un "aménagement concerté du territoire".

A. Les contraintes nationales supérieures du développement régional

Le Royaume du Maroc est un Etat unitaire dans lequel les collectivités territoriales sont sans doute autonomes, ce qui ne signifie évidemment pas qu'elles sont indépendantes de l'Etat. Le territoire de la Nation se juxtapose aux territoires de ces collectivités, ce qui leur impose de tenir compte des exigences du développement et de l'aménagement du territoire national qui relèvent de la compétence de l'Etat.

Il y quelques années (juin 2009) s'est tenu à Rabat à l'initiative de l'Université Mohammed V - Souissi et de sa Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, un colloque très intéressant à cet égard ; ce colloque avait pour thème : "Développement local et cohésion territoriale"[(4),] qui mettait en évidence l'interdépendance des territoires dont le développement et l'aménagement ne peuvent se construire dans l'ignorance de leurs exigences respectives.

à la commission de s'appuyer sur un certain nombre de principes fondamentaux et notamment sur celui de «l'unité de l'Etat, de la nation et du territoire». Pour la Commission, la collectivité régionale doit «émerger en tant que partenaire privilégié de l'Etat» auquel sera reconnu «une prééminence pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales» dans le respect de leur autonomie et de de leurs compétences. C'est ainsi que l'article 143 de la constitution reconnaît à la région, sous la supervision du Président du Conseil régional, un rôle prééminent «dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires».

Mais c'est la loi organique du 7 juillet 2015 relative à la région qui a précisé les conditions dans lesquelles la région devait exercer cette fonction prééminente de pilote du développement régional sur la base de la Constitution. Mais dans le même temps, les articles 112 à 115 de la loi organique consacrent l'existence d'un contrôle administratif exercé sur un certain nombre de décisions de la région. En effet, il est notamment prévu que diverses décisions ne sont exécutoires qu'après savoir reçu le visa du Ministre de l'intérieur, notamment les délibérations relatives au programme de développement régional et au schéma régional d'aménagement du territoire. Certains commentateurs de ces textes ont estimé que ce contrôle était contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales proclamé par l'article 136 de la constitution, point de vue qui n'est cependant pas toujours partagé(3). En fait, cette critique nous semble méconnaître la réalité de l'autonomie régionale et la signification du rôle de pilote du développement régional qu'assure la région dans le cadre de la régionalisation avancée.

1997, portant statut de la région, définissant ses compétences et ses organes, et le décret du 17 août 1997 créant les régions, fixant leurs limites, et précisant les modalités de la composition et de la désignation des membres de leurs organes. En réalité, ce long délai - près de cinq ans - s'explique par deux raisons majeures[2] :

a) La détermination du nombre et des limites des régions, constituait un problème technique complexe, mais cela ne doit pas faire oublier que l'hostilité de certains milieux politiques tenait au fait qu'ils redoutaient que la création des régions ne favorise l'émergence d'un régionalisme politique. Quant à la question de la détermination de la carte régionale, c'est un problème qui n'avait pas été véritablement résolu par le décret de 1997, si l'on en juge par le fait que ce problème a de nouveau été posé en 2010 à la Commission consultative sur la régionalisation avancée, et qu'il a été réglé différemment par le décret du 20 février 2015 : il y a désormais douze régions au lieu des seize régions antérieures sans que l'on soit assuré que ce découpage ait fait taire toutes les critiques.

b) La difficulté de déterminer les compétences régionales et le degré d'autonomie que l'on pouvait reconnaître à la nouvelle entité régionale. C'est d'ailleurs le point central de la construction régionale: Quelle est la signification dans un Etat unitaire décentralisé de l'autonomie reconnue aux entités décentralisées notamment à l'entité régionale et quelles en sont les limites ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de garder présent à l'esprit le fait que l'autonomie s'inscrit dans un territoire qui fait partie intégrante du territoire de l'Etat. C'est bien ce que reconnaît la Constitution de 2011 dans le droit fil du discours de Sa Majesté le Roi lors de l'installation de la Commission. Sa Majesté recommandait

La Régionalisation avancée et les relations Etat-Région : Une exigence de cohérence

Michel Rousset

Professeur émérite à la Faculté de droit,

Président honoraire de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble

La régionalisation marocaine a connu depuis l'indépendance une histoire déjà longue et une histoire étroitement liée à la notion d'aménagement du territoire. C'est effet ce qui ressort de sa première apparition dans l'organisation administrative du Royaume avec la création en 1971 des sept régions économiques[1]. L'échec relatif de cette première expérience va être suivi d'une sorte de période de latence au cours de laquelle leur validité n'a pas été remise en cause loin de là. En effet, ces idées ont continué à faire leur chemin dans les milieux politiques, administratifs et économiques jusqu'au plus haut sommet de l'Etat avec le fameux discours de Feu Sa Majesté Hassan II devant l'Assemblée consultative régionale de la région de Fès en 1984, dans lequel le défunt Roi appelait de ses vœux un Maroc oú les décisions ne seraient plus exclusivement prises à Rabat, mais seraient confiées à des autorités régionales construites sur le modèle des laenders allemands.

Sans aller aussi loin, la constitution de 1992 consacre pour la première fois l'existence des régions en tant que collectivités locales, mais il faudra attendre 1997 pour que soit promulguée la loi du 2 avril

(26) Décision de la Cour constitutionnelle n° 40/17 du 20 septembre 2017.

(27) Décision du Conseil constitutionnel n°37-94 du 16 Août 1994.

(14) Le Conseil constitutionnel. Service de la documentation et de la Coopération, Rabat. 2010.

(15) Louis Favoreu,Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics. RDP 1967, p. 5 et suiv.

(16) Georges Vedel.

(17) Mohamed Amine Benabdallah, Contribution à la doctrine du droit constitutionnel marocain, REMALD, Collection Manuels et travaux universitaires. n° 60, 2005.

(18) Pour Saddok Belaid, «Les périodes de crise sont marquées par une inquiétante politisation de la justice qui se traduit par la subordination de la fonction jurisprudentielle à l'idéologie qui vient de triompher, la soumission des tribunaux aux gouvernants qui viennent de s'installer au pouvoir et la privation du mécanisme juridictionnel de la sérénité et de l'impartialité qui constituent pourtant son essence et le fonctionnement de sa crédibilité.» In la justice politique en Tunisie RTD, p. 362.

(19) Nadia Bernoussi, Brèves réflexions sur le contrôle de constitutionnalité des lois au Maroc. Colloque de l'Association marocaine de droit constitutionnel. Rabat. 2000.

(20) Au Maroc, la production du Conseil est principalement consacrée au contentieux électoral. Cf Nadia Bernoussi, Le contrôle de constitutionnalité au Maghreb. Thèse d'Etat. Rabat. 1998, p. 27 et suiv.

(21) La décision du Conseil marocain sur la taxation des antennes paraboliques DC-N°37-94 du 16.08.94. BO N°4271 ; les décisions du Conseil algérien relatives aux droits civiques N°4 D.L.CC 91 du 28.10.91 et N°01-D.O.CC du 6.08.95.

(22) Voir à ce propos M. A. Benabdallah, le Conseil constitutionnel moralisateur ? Remald, 2007, n° 75, p. 133.

(23) Décision de la cour constitutionnelle n°40-17 du 20 septembre 2017.

(24) Nadia Bernoussi, Représentativité des femmes à la Cour constitutionnelle : le Conseil constitutionnel a dit non. Remald. N°138-139. 2018, p. 17.

(25) Royaume du Maroc, Conseil constitutionnel : décisions du Conseil constitutionnel relatives à la parité et à la représentativité des femmes(extraits) 2014.

Notes

(1) Article 76 et suiv. de la Constitution du 9 Octobre 1992.

(2) Article 130 ,1er de la Constitution du 29 juillet 2011.

(3) Article premier du Dahir N°1-63-137 du 16 mai 1963 portant loi organique relative à la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême. Il convient de mentionner que les mêmes exigences se retrouvent dans l'éphémère Constitution de 1970, voir l' article 94 de la Constitution du 20 mars 1970.

(4) Hans Kelsen, La garantie juridictionnelle. RDP. 1928, p. 227.

(5) En droit comparé, il est d'usage d'exercer un contrôle plus strict sur les nominations provenant de l'exécutif, celles du législatif étant moins « surveillées ».

(6) F. Luchaire, le conseil constitutionnel. Economica. Paris,1980.

(7) Nadia Bernoussi, Représentativité des femmes à la Cour constitutionnelle : le Conseil constitutionnel a dit non. Remald. N°138-139. 2018, p. 17.

(8) Article 55, 2 de la Constitution du 29 juillet 2011.

(9) En France, depuis la décision du Conseil constitutionnel Maastricht II du 2 septembre 1992, la question a été tranchée dans le sens où l'idée de toute supra constitutionnalité est devenue inacceptable, à cet égard,« l'existence de normes supra constitutionnelles serait contraire au principe de la souveraineté du pouvoir constituant ,ce dernier étant illimité ».Voir à ce propos, Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Institutions politiques et droit constitutionnel. LGDJ. Lextenso éditions. 21ème édition. Paris. 2009, p. 84.

(10) Préambule de la Constitution du 29 juillet 2011.

(11) Dominique Rousseau, le consulat Sarkozy. Odile Jacob. Paris, 2012.

(12) Henry Roussillon, le Conseil constitutionnel. Connaissance du droit. Dalloz.

(13) Nadia Bernoussi, la constitution de 2011 et le juge constitutionnel.. In La constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires. CEI. LGDJ, 2012.

française de l'égalité universaliste, indifférenciée et "supposée" neutre.

La décision relative à l'Apalde n'est pas non plus convaincante[(26)]. Le juge des lois n'a regardé que le "notamment" en occultant toute référence aux autres dispositions telles que à cet "effet", ou "sans préjudice des autres compétences du CNDH", ou encore "en vertu de l'article 19"...et alors, dans un même fatras juridique, il validera une loi où se mêlent toutes les discriminations et amenuise le rôle quasi juridictionnel initial que souhaitaient lui conférer les ONG, mais aussi les recommandations judicieuses des institutions telles que le CNDH ou le CESE. Pour sa défense, il dira qu'il est resté limité aux griefs mentionnés dans la saisine car il s'agit d'un contrôle exercé sur une loi ordinaire et non sur une loi organique, mais ceci n'est écrit nulle part qu'on doive suivre une pratique procédurière française sans en évaluer la pertinence... Le juge marocain a bien soulevé d'office en 1994 un grief non inscrit dans la liste de ceux qui étaient dans la saisine[(27)]. Ailleurs, dans un tout autre domaine, conseil et cour refuseront le désistement en matière électoral pour la raison que la requête renferme des vices au niveau des lois, alors qu'à ce niveau, ils auraient été plus inspirés de suivre le juge français qui lui, accepte le désistement dans la mesure où cela peut contribuer à soulager le travail des juges. "Comparaison n'est pas raison", un tel adage est bien à propos, inspiration oui mais pas d'imitation.

A-t-il été trop vite en besogne lorsqu'il a intégré les traités dans le bloc de constitutionnalité ? Ne s'est-il pas précipité également lorsqu'il a déclaré les ministres parlementaires en situation d'incompatibilité alors que le gouvernement n'était pas encore investi ?

- - - - - - - - - - -

qui ont entouré la saisine, l'ont encouragé ou bloqué, les facteurs de résistance, les forces ascendantes et les diverses influences qui lui ont impacté ses méthodes.

Dans les Etats émergeants "juridiquement", la justice constitutionnelle a souvent une place délicate, entre réserve et faiblesse «pour ne pas énerver inutilement des espaces en construction démocratique» ou, à l'extrême, entre instrumentalisation et consolidation ou légitimation de processus encore autoritaires...

Sur "les épaules" des juges, va peser une lourde responsabilité et un défi qui ne pourra être relevé que si un travail de fond est effectué sur leur formation, leur statut, leur indépendance et leur propension à l'Ijtihad.

A lire les premières lois organiques votées post révision constitutionnelle, ou à regarder du côté des dernières décisions du Conseil constitutionnel(22), on est en droit de s'interroger sur le degré de distance, voire de tentatives de transformation des clauses initiales du contrat constitutionnel ; il faut avouer à leur décharge qu'ils ont été largement aidés par le travail du législateur notamment lorsque celui-ci a vidé le sens et les missions de l'Apalde(23).

Il convient de souligner qu'à cet égard, le Conseil constitutionnel a manqué une occasion de rentrer dans l'histoire de la jurisprudence marocaine(24). En effet, et sans faire de la cause des femmes une obsession, il est intéressant de noter que la juridiction constitutionnelle précédente et celle qui a pris le relais ont totalisé pas moins de 6 décisions qui ont repoussé les lois et les règlements intérieurs qui voulait instaurer des mesures de discrimination positive en faveur des femmes(25). C'est un marqueur qui a le mérite d'être clair, de montrer l'adhésion sans faille de nos juges à la conception

déterminante, des dispositions séparables et de la formule du considérant balai. Elle rappellera qu'elle n'a qu'une compétence d'attribution.

Quant aux techniques invasives, elle exercera un contrôle ultra petit, rendra des décisions interprétatives, utilisera l'incompétence négative, et aura recours d'une certaine manière au principe de proportionnalité. Est-ce que c'est réaliste ? Est-ce que c'est raisonnable, est-ce que c'est nécessaire…? Est-ce ce n'est pas disproportionné ?

Il est intéressant de souligner que face à la proposition du législateur étendant la liste nationale à 60 femmes et 30 jeunes, le Conseil constitutionnel ne s'est pas privé d'arguments pour justifier cette conformité. Ainsi, il avancera dans ce sens qu'une telle disposition concourra à consolider l'état du développement politique du pays…

Conclusion

Que penser de la posture des juges ? S'agit-il d'une élite prudente par le fait qu'elle rend ses décisions le plus souvent dans des climats de tension, de crise[(18)] ou de consensus peu propices à l'épanouissement d'une véritable jurisprudence ? Le consensus législatif au Maroc ne décourage-t-il pas toute velléité de saisine et n'explique-t-il pas la rareté des décisions rendues dans le domaine du contrôle de constitutionnalité des lois ?[(19)]

Une élite prudente, réservée, parfois laborieuse[(20)], sujette quelque fois à des pics d'audace qui relèvent beaucoup plus de positions personnelles d'individus qui la composent que de sa propension à innover ou à se transformer en réel contre-pouvoir. Il s'agit au-delà de certaines décisions bienvenues[(21)] de contextualiser la production de ces organes de contrôle en identifiant les éléments

Wali ,6 des élus et 5 du Ministre de la justice), on se trouve à même d'avancer quelques pistes. Ainsi, les requérants se trouveraient dans une attitude de régulation des compétences normatives entre les pouvoirs publics[15], de mise à niveau normative ou de préoccupation de la situation juridique des élus, l'objectif ou le souci de réparation du droit, de redressement des torts ou de protection des droits fondamentaux passeraient en second plan. Les raisons d'une saisine faible de la justice constitutionnelle tiennent autant à des facteurs juridiques dont le quorum exigeant des alliances difficiles à nouer (un quorum de 82 membres est exigé à la Chambre des représentants et de 68 pour la Chambre des conseillers), qu'à des raisons politiques, dont on peut citer notamment le consensualisme, cette«insoutenable autonomie du politique»[16], les majorités relatives, la crainte du Gouvernement, l'urgence des échéanciers et l'absence de décision fondatrice.

Certes, des droits fondamentaux ont été protégés tels que, l'égalité devant le vote, la liberté des électeurs, la liberté de changer de formation politique, la sincérité du vote, l'égalité des élus dans les groupes parlementaires en termes de prise de parole et du contrôle du gouvernement, l'indépendance de la justice (Maroc, 11 aout 2004), l'égalité devant les emplois et fonctions, (Maroc,15 mars 2000) la présomption d'innocence..., la prévalence des droits des élus au détriment de ceux de la majorité, l'égalité dans l'exercice du mandat, La liberté dans l'exercice du mandat, l'interdiction des cavaliers budgétaires ,la non rétroactivité de la loi...[17].

La juridiction constitutionnelle sera selon les cas plus ou moins interventionniste. S'agissant des techniques prudentes, elle aura recours à l'annulation sur la forme, usera de la recherche de l'irrégularité

fondée. Il est important de noter que la cour constitutionnelle s'est accordée à elle-même la lourde compétence de gérer la recevabilité des recours, en mettant de ce fait, la cour de cassation hors jeu et en ne préjugeant pas de la complexité d'une telle décision.

4. Ou vont-ils ?

Ya t-il de la Jurisprudence ? 821 décisions pour la Chambre constitutionnelle ; 1043 pour le Conseil constitutionnel ; 76 pour la Cour constitutionnelle.

Il y a de la matière, mais surtout en matière électorale, dans le domaine des "actes immédiats de la constitution" selon l'expression empruntée à Leo Hamon, et au niveau de la répartition des compétences normatives. On espérait qu'avec le contrôle de la loi ordinaire, la jurisprudence allait exploser (qu'on allait assister à ce qui a été appelé le big bang après l'élargissement de la saisine parlementaire en France en 1974[(12)]), mais le juge des lois sera peu sollicité pour des raisons à la fois politiques et arithmétiques. Seules 10 lois ordinaires seront contrôlées[(13)].

A cet égard, les chiffres sont têtus et parlent d'eux-mêmes : ainsi, en 2010, sur 780 décisions rendues par le Conseil constitutionnel, 621 ont concerné le contentieux électoral, 2 le referendum, 50 le statut juridique des parlementaires, 45 les délégalisations, 22 les lois organiques, 12 les règlements intérieurs et 10 les lois ordinaires[(14)]. 10 décisions pour les lois ordinaires en l'espace de 15 ans ! Comment alors expliquer cette réserve ?

A regarder de près l'origine et le nombre des saisines pour l'année 2010 (77 provenant du Premier Ministre, 28 du Ministre de l'intérieur, 18 du Président de la Chambre des représentants, 13 du

reconnus et protège non plus la minorité ou l'opposition mais l'individu contre une éventuelle complicité majorité/opposition.

Pour autant, le pouvoir constituant n'a pas opté pour la saisine individuelle directe devant la Cour constitutionnelle à l'image du recours allemand, mais a préféré pour des raisons de gradualisme mais sans doute aussi pour des raisons de pure logistique, faire annuler une loi contraire aux droits fondamentaux consacrés par la constitution, sur renvoi des tribunaux ordinaires vers la Cour constitutionnelle elle-même.

N'importe quel individu, ce peut être un national ou un étranger, une personne physique ou morale, et dans ce sens, la loi organique relative à l'exception d'inconstitutionnalité, la "QPC" marocaine a précisé les modalités de la saisine, les délais prévus, les conditions pour faire "monter" l'affaire à la Cour constitutionnelle ainsi que les effets de l'annulation.

Il est important de noter le changement de l'appellation de la juridiction constitutionnelle nouvelle, devenue Cour du fait de son nouveau rôle de juge non plus seulement de confrontation abstraite d'une loi à la constitution, de jugement d'une loi mais de l'application concrète de la loi. De cette mutation appelée à créer du "droit vivant", et de la saisine individuelle, il faudra s'attendre à au moins deux conséquences, d'une part, la "démocratisation" du droit constitutionnel qui ne traitera plus seulement du droit de l'Etat mais de choses aussi "ordinaires" qu'une loi sur les loyers ou sur l'Impôt général sur le revenu, d'autre part, un dialogue ou au pire une guerre des juges si la Cour de cassation décide de ne pas renvoyer la question à la Cour constitutionnelle, l'estimant non

du PremierMinistre et des Présidents des chambres. Elle était purement institutionnelle à l'exception du contentieux électoral où elle devenait une véritable "actiopopularis". En 1992, elle demeure institutionnelle, déclenchée a priori et s'ouvre au quart des parlementaires. En 2011, tout en restant une saisine a priori institutionnelle, elle s'étend au cinquième des membres de la Chambre des représentants et à 40 pour la Chambre des Conseillers, et "divine surprise"(11), elle adopte le contrôle concret a posteriori ouvert aux parties à un procès. La saisine n'est pas obligatoirement motivée, elle est écrite et contradictoire. En 2011, le contradictoire devient oral.

Pour saisir une juridiction constitutionnelle, le poids du quorum reste un indicateur démocratique pertinent ; élevé lorsque l'objectif est de compliquer et de neutraliser les recours, bas si au contraire le but est de protéger les droits de l'opposition et les minorités, médian si on veut éviter les recours dilatoires. Le Maroc avait opté pour un quart en 1992, ce qui revenait à 82 élus pour la Chambre des représentants et à 68 pour la Chambre des conseillers.

En fait, on reste pour la Chambre des représentants, à quelques élus prés sur le statu quo par rapport à 1996 et sur 40 Conseillers dans l'autre chambre, cette dernière situation devrait donner une vitalité des recours du côté de la chambre haute, un peu à l'image du Sénat français. L'option pour l'exception d'inconstitutionnalité, à savoir la saisine confiée à l'individu constitue la grande conquête du pouvoir constituant au niveau de la partie consacrée à la Cour constitutionnelle.

Recommandation de l'IER, réclamée par la doctrine, par une dizaine de partis politiques et par une frange importante de la société civile, elle fait partie des standards démocratiques universellement

Un référentiel fécond

Les constitutions précédentes n'offraient pas un catalogue de droits aussi ambitieux qu'aujourd'hui. Réservée dans les premières constitutions à une dizaine de droits fondamentaux, la constitution de 1992 innove par la mention de l'attachement du Maroc aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus, celle de 2011 propose une véritable charte de droits et libertés. Tout d'abord, il faut souligner qu'une des grandes innovations de la constitution de 2011 réside dans la valeur juridique conférée au préambule[10]. Une telle mention va avoir le mérite de clore définitivement les débats français autour de la nature juridique du préambule. Ce dernier rentre sans ambiguïté dans le bloc de constitutionnalité et ceci est d'autant plus pertinent qu'il recèle des dispositions majeures telles que le principe de non discrimination et celui de la supériorité des conventions internationales, et ceci ne sera pas sans impact que ce soit sur la question de l'égalité hommes/femmes, mais aussi à propos des autres types de discrimination.

Le texte est ainsi passé de 18 articles en 1996 à 40 articles, auxquels il faut ajouter notamment le contenu du préambule, les droits des justiciables énumérés dans le titre relatif à la justice et les droits liés à la gouvernance et à la régionalisation. Face à un tel référentiel, la justice constitutionnelle devrait pouvoir être stimulée, sa performance sera de ce fait, fonction de l'activisme des requérants.

3. Comment sont-ils saisis ?

La saisine a évolué graduellement, fidèle à la posture incrémenta liste d'un régime qui se déploie lentement toujours en quête de consensus. En 1962, la saisine se déclenchait a priori et à l'initiative du Roi,

Il convient de rappeler qu'il s'agit d'un contrôle effectué a priori, ouvert aux différentes autorités de saisine (le Roi, le Chef du Gouvernement, les Présidents des chambres, le sixième de la Chambre des représentants ou 40 membres de la Chambre des Conseillers), et susceptible de générer une révision de la constitution en cas de contrariété du traité avec la loi fondamentale.

Une nouvelle cause de déchéance est constitutionnalisée dans le registre de la moralisation de la vie parlementaire. En effet, un élu qui changerait d'appartenance politique pendant la législature sera déchu de son mandat. Il revient à la Cour constitutionnelle de constater l'"infraction" et de déclarer la vacance de siège ; à cet effet, il est loisible de s'interroger sur le rôle de la cour étant ici assimilé à un rôle strictement "constatatoire", d'enregistrement d'une situation nouvelle ou d'une attitude plutôt inquisitoire.

Il faut également signaler une nouvelle attribution dans le registre consultatif, à savoir la consultation préalable de la Cour constitutionnelle, dans le cas d'une réforme constitutionnelle simplifiée, contrôle axé sur la procédure. La juridiction est à cet égard interpellée dans un contrôle de procédure lequel pourrait augurer au moment de révisions ultérieures d'un contrôle sur le fond. Dans ce sens, les références à la supra constitutionnalité pourraient inviter la Cour constitutionnelle à opposer un refus à toute révision qui porterait sur les dispositions surélevées, intangibles. Le Maroc s'éloignerait-il alors de la position française[9] et rejoindrait-il ainsi par cette mention et cette prohibition, les Etats qui osent le contrôle de constitutionnalité des lois fondamentales ? La question demeure ouverte.

2. Que font ils ?

Les compétences

En 1962, la constitution énumérait parmi les compétences de la Chambre constitutionnelle, le contrôle de la loi organique, des règlements intérieurs des assemblées, de la répartition des compétences entre le domaine de la loi et le domaine du règlement, de la gestion du contentieux électoral et du statut des élus. Il ne faut pas omettre de mentionner les compétences consultatives préalables au recours à l'état d'exception ou à la dissolution des assemblées.

La Constitution de 1992 gardera l'ensemble de l'ordonnancement normatif contrôlable en 1962, et y greffera le contrôle de la loi ordinaire, attribution cardinale du contrôle de constitutionnalité des lois.

En 2011, la nouvelle loi fondamentale capitalisera le contrôle effectué précédemment et y agrégera le nouveau contrôle des conventions internationales, celui de la migration parlementaire et de la procédure de la révision constitutionnelle en forme simplifiée.

Doit-on en conclure que la Constitution de 2011 a innové à l'endroit des traités ? On est en droit de s'interroger sur le fait de savoir s'il s'agit d'une véritable avancée ou si ce n'est que l'entérinement d'un état de fait existant.

Ce qui est nouveau par contre, et si l'on en croit le texte du constituant qui exige désormais qu'un nombre significatif de traités(8) passe obligatoirement par le Parlement, c'est l'examen des traités qui ne passeraient pas par le Parlement. Cette nouvelle disposition permettra de veiller à la constitutionnalité de l'ensemble de l'ordonnancement conventionnel.

constitutionnels devant dés lors avoir une compétence juridique confirmée mais pouvant provenir de trois horizons différents, à savoir la magistrature, l'université et l'administration.

En outre, le Alem fait son entrée dans la structure kelsénienne pour être sans doute présent au cas où se profilerait un éventuel contrôle d'islamité des lois. Des voix autorisées rappellent que les juridictions constitutionnelles précédentes comprenaient toujours un membre issu du corps des oulémas.

Il est important de noter que les conditions juridiques et éthiques intéressent de manière égale l'ensemble des juges de la Cour constitutionnelle, quelle que soit l'origine de leur désignation(5). C'est dire qu'il s'agit bien aujourd'hui d'une "compétence liée" générale.

L'indépendance

Si la liste des incompatibilités n'a pas été sensiblement modifiée, la question du renouvellement a en revanche évolué. Considéré comme un critère essentiel de l'indépendance, les juges ont été renouvelables jusqu'en 1996, date à laquelle ils ont été renouvelables une fois puis non renouvelables définitivement en 2011.

En somme, la composition idéale est difficile à définir et à réaliser. François Luchaire l'imaginait comme un espace devant faire un équilibre entre les juristes et les politiques, incluant des mélanges de générations et des personnalités moralement incontestables(6). Il serait pertinent de prendre aussi en considération l'égalité ente les sexes telle que consacrée par l'article 19 de la Constitution. Ce dernier critère a convaincu le législateur qui ajouta la parité aux autres conditions requises pour être éligible au mandat de juge constitutionnel. Le juge constitutionnel censura cette disposition contraire selon lui à la constitution(7).

La question des autorités de désignation n'est pas secondaire ; ainsi, le Roi a toujours pu garder une moitié ou plus de "réserve", en nommant 3 membres sur 6 en 1962, puis 5 sur 9 en 1992, et 6 sur 12 plus tard. Le reste des membres est nommé par les Présidents des chambres après "consultation des groupes" jusqu'en 2011, date à laquelle l'élection de six membres par le Parlement à la majorité des 2/3[(2)] remplaça leur mode de désignation précédent.

Il est d'usage de dire que ce qui importe, ce ne sont pas les autorités de désignation (on n'échappe que rarement à la critique de la politisation des désignations, qu'il s'agisse d'une nomination ou d'une élection), ce qui importe, c'est leur statut, à savoir les conditions de non renouvellement, le spectre des incompatibilités et le devoir de réserve.

Quant aux qualifications requises, il convient de rappeler qu'en 1962 et 1970, les constitutions et les lois organiques relatives à la Chambre constitutionnelle exigeaient des qualifications juridiques ; il fallait en effet que la Chambre constitutionnelle dispose en son sein d'un Professeur de droit et d'un membre de la Chambre administrative de la Cour Suprême[(3)]. Une telle exigence sera abandonnée dans les lois fondamentales postérieures. En 2011, des qualifications juridiques et quinze ans d'expérience seront requises. Par ailleurs, des conditions éthiques, dont l'impartialité et la probité seront exigées.

Pour H. Kelsen, «il est de la plus grande importance d'accorder dans la composition de la juridiction constitutionnelle, une place adéquate aux juristes de profession»[(4)]. Une telle précaution a été rigoureusement prise en compte par le pouvoir constituant. A ce propos, Kelsen évoquait une place adéquate mais non exclusive. Le constituant marocain a bien compris le message, les futurs juges

Pour comprendre l'évolution de la justice constitutionnelle au Maroc, il est possible d'y parvenir par au moins quatre entrées, Qui sont- ils ?Que font-ils ? Comment sont-ils saisis ? Où vont-ils ? et avec quels outils ? Une partie mécano institutionnelle et une partie jurisprudentielle.

1. Qui sont ils ?

Il s'agit de définir le statut de la juridiction constitutionnelle, à savoir la dénomination, la composition (le nombre, les autorités de désignation, les qualifications requises), et les critères favorisant l'indépendance (la question du renouvellement et celle des incompatibilités).

La dénomination

Par souci d'"économie institutionnelle", la Constitution de 1962 avait incorporé la Chambre constitutionnelle au sein même de la Cour suprême. La révision constitutionnelle de 1992[1] créera un Conseil constitutionnel, juridiction indépendante, située à l'extérieur du pouvoir judiciaire. La Constitution de 2011 instaure l'exception d'inconstitutionnalité et érige de ce fait, le conseil en cour chargée de traiter les "doutes constitutionnels" que lui renverraient les juges a quo.

La composition

La présidence des juridictions constitutionnelles revenait au départ au parent mâle du Roi, puis au Président de la Cour Suprême, et enfin au Président de la Cour constitutionnelle (d'une logique familiale à une logique judiciaire puis juridictionnelle).

Concernant le nombre, celui-ci est passé de 6 pour la Chambre constitutionnelle, à 9 pour le Conseil de 1992 puis à 12 pour le Conseil de 1996, chiffre maintenu pour la Cour créée par la Constitution de 2011.

que le juge constitutionnel, les commissions d'experts et les autorités administratives indépendantes. On assisterait dés lors dans une perspective d'Etat de droit, à une certaine humilité du politique et à la promotion de nouveaux acteurs existant en dehors de l'élection. Le Maroc est dans le coup puisqu'on assiste à l'avènement de nouveaux contrepouvoirs, ceux des juges, des instances constitutionnelles indépendantes et des médias.

Parmi les expressions consacrées tendant à définir la justice constitutionnelle, on retiendra les notions de constitutions "garantistes", de gouvernement des normes plutôt que gouvernement des hommes, de "constitutions à clefs" plutôt que de constitutions déclaratoires…. La terminologie se sophistique lorsqu'on découvre les formules d'usage telles que le contrôle abstrait ou concret, la question préalable ou la question préjudicielle, le contrôle concentré ou diffus, la voie d'action ou la voie d'exception. D'évidence, le sujet n'est pas lisse, en tous cas assez rétif pour les néophytes.

Comment le Maroc a-t-il réceptionné ce concept au niveau mécano institutionnel ? Quel juge ?Quelle compétence ? Quelle procédure ? Mais aussi quelle production en a-t-il fait ? sachant que la justice constitutionnelle y a pris le visage d'abord d'une chambre constitutionnelle, puis celui d'un Conseil avant de s'ériger en Cour constitutionnelle. Il est tentant de voir dans cette évolution un lien entre la nature du régime et son organe de contrôle, régime fermé et chambre constitutionnelle, régime protecteur des droits de l'opposition et conseil constitutionnel, et enfin régime soucieux des droits de l'individu et Cour constitutionnelle ouvrant le prétoire au justiciable.

L'évolution de la justice constitutionnelle au Maroc, entre régulation et protection

Nadia Bernoussi

Professeur de Droit Constitutionnel et d'Institutions Publiques

Parmi les instruments phares de l'ingénierie constitutionnelle moderne, la justice constitutionnelle se taille une place privilégiée révélant ainsi son degré d'intimité avec le paradigme de l'Etat de droit. En effet, il est généralement établi qu'elle en constitue un élément déterminant depuis notamment l'avènement et l'universalité du phénomène autour des années 80, période qui a coïncidé avec le repli du légicentrisme. Considérée comme une institution incontournable du constitutionnalisme moderne, la justice constitutionnelle devient un outil indissociable de la transition démocratique et du développement du droit. A ce propos, F. Delpérée a pu dire des Etats qui l'ont adoptée, et ils sont nombreux, qu'ils appartiennent au « club des Etats constitutionnellement développés».

Par ailleurs, il convient de rappeler que la crise de la démocratie représentative n'est pas sans rapport avec l'émergence de nouveaux pouvoirs dont celui de la justice constitutionnelle ;en effet, cette remise en cause de la démocratie « classique » montre que la légitimité par l'élection n'est plus la seule acceptable et qu'elle se trouve doublée et même triplée à l'heure actuelle par l'apparition d'autres acteurs non issus de l'élection et qui commencent à avoir "pignon sur rue" tels

l'Homme, à la réforme de la législation pénale, à la mise en œuvre du principe constitutionnel d'égalité, et à l'élaboration d'un cadre global des politiques publiques selon l'approche basée sur les droits de l'Homme, en tant qu'élément intégral du nouveau modèle de développement en cours de construction.

Notes

(1) Projet de Constitution marocaine du 11 octobre 1908, http://mjp.univ-perp.fr/constit/ma1908.htm, accédé le 7 juillet 2018.

(2) G. Burdeau, *Les libertés publiques*, LGDJ, 1961, p. 21.

(3) (Art. 75, 1962), (Art. 76, 1970), (Art. 80, 1972,1992) et (Art. 82, 1996).

(4) La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, a été ratifiée le 18 déc. 1970, les deux Pactes internationaux ont été ratifiés le 3 mai 1979.

(5) Dahir n°1-90-12 du 24 ramadan 1410 (20 avril 1990) portant création du Conseil consultatif des droits de l'Homme.

(6) Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène des enfants(le 2 octobre 2001).

- Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (le 22 mai 2002) ;

- La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif (le 8 avril 2009) ;

- La Convention n°138 de l'OIT sur l'âge minimum d'admission à l'emploi (6 janvier 2000) ;

- La Convention n°182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants (le 26 janvier 2001).

(7) Dahir n°1.11.19 du 1er mars 2011

(8) Dahir n°1-11-25 du 17 Mars 2011

(9) Art. 155 : Les agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général.

- Le discours adressé en 2016 par S.M. le Roi aux participants au 1er forum parlementaire de justice sociale, où il a souligné que "la consécration constitutionnelle" de la justice sociale, «ne devrait en aucune manière être perçue comme une simple déclaration générale des intentions constitutionnelles, mais plutôt comme un cadre référentiel et institutionnel global». Partant de cette perspective, le discours adopte clairement une posture interprétative fondée sur la convergence des référentiels constitutionnels et conventionnels en rappelant que «Il convient aussi d'avoir constamment en vue les engagements énoncés dans la Constitution de notre pays et ceux qui nous incombent en vertu des conventions que notre pays a ratifiées et auxquelles il a adhéré, notamment celles liées aux droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, aux droits de l'enfant et à ceux des personnes handicapées. Nous insistons également sur la nécessité d'avoir à l'esprit la transversalité de l'égalité des genres».

Cette posture qui relève d'une interprétation généreuse et protectrice des dispositions constitutionnelles relatives aux libertés et droits fondamentaux, doit constituer, le vecteur de toute action politique, législative et jurisprudentielle visant à mettre en œuvre la Constitution et harmoniser la législation nationale avec non engagements conventionnels. Les techniques d'interprétation les plus modernes doivent être mobilisées pour converger vers cette noble perspective.

Cette exigence, d'ordre méthodologique, constitue, de l'avis du CNDH, le préalable à la mise en œuvre de toutes les autres priorités, notamment celles relatives à l'adoption des lois organiques restantes, à l'achèvement du système national de protection des droits de

des missions assignées par la Constitution au Conseil National des Droits de l'Homme, au Médiateur, au Conseil de la communauté marocaine à l'étranger et à l'Autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination. Cette analyse est établie indépendamment de la déclinaison législative, souvent controversée à juste titre, de ces missions en attributions.

Il ressort des caractéristiques présentées, que la Constitution de 2011 a dépassé la logique des libertés publiques en s'inscrivant dans une conception de droits fondamentaux, trait principal des constitutions de la troisième génération, qui ne se contentent plus de la fonction régulatrice, pour assurer la protection des libertés et droits dont l'ordre normatif interne.

Il découle de ce qui précède, que le principal défi de mise en œuvre de la constitution est lié, au-delà des aspects programmatiques et factuels, à son interprétation aux niveaux législatif et jurisprudentiels.

Il est proposé, à cet effet, de rappeler, deux citations royales qui ont mis en exergue le sens et l'importance de ce défi interprétatif :

- Le message adressé, en 2012 par S.M. le Roi aux participants du 6ème congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, où il a souligné notamment la nécessité de «disposer, notamment des méthodes adéquates d'interprétation constitutionnelle, avec leurs principes et leurs limites" afin de garantir les conditions d'émergence "d'une jurisprudence constitutionnelle novatrice et ambitieuse, vouée à consacrer la prééminence de la Constitution et le strict respect de l'esprit et de la lettre de ses dispositions» ;

sécuritaire (art. 54), les principes de l'organisation régionale et territoriale prévus par les articles 136 et 140 et les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la Constitution (art. 175).

La Constitution de 2011, met en place un système national intégré de protection des droits de l'Homme dont la configuration pourrait être ainsi décrite :

Complémentarité des missions des détenteurs d'obligation en matière de protection des droits de l'Homme : Le Roi, Chef de l'Etat, veille à la protection des droits et libertés des citoyennes et des citoyens et des collectivités (art. 42, 1er §). Le Parlement, qui exerce le pouvoir législatif (art.70, 1er alinéa), légifère en matière des libertés et droits fondamentaux (art. 71). L'article 155 de la Constitution soumet l'action de l'administration à la loi(9). Le juge, qui relève du pouvoir judiciaire indépendant (art. 107, 1er alinéa), est en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi (art. 117).

Complémentarité des missions des mécanismes judiciaires et non-judiciaires de protection des droits de l'Homme : La protection judiciaire des droits de l'Homme est exercée par les juridictions de l'ordre judiciaire et par la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité des lois a priori (art. 132) et a posteriori par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité (article. 133). Les missions, constitutionnellement définies, des instances de protection des droits de l'Homme (articles 161 à 164), sont basées sur une logique de complémentarité et d'articulation entre les mandats, de manière à assurer le bon fonctionnement de ces mécanismes non-judiciaires de protection. C'est ce qu'il ressort de l'analyse

Peuvent être rappelés à titre d'exemple, la présomption d'innocence (articles 23 et 119), le droit à un jugement rendu dans un délai raisonnable et le droit à la défense (art.120). Cette élévation, qui répond aux recommandations de l'IER, permet aujourd'hui d'envisager une refonte globale de la procédure pénale, dans une démarche de mise en conformité avec les dispositions constitutionnelles en la matière ;

- La Constitution prévoit dans ses dispositions, plusieurs vecteurs d'interprétation dont l'utilisation, selon une démarche constructive, créatrice et en phase avec les standards universels, peut assurer une meilleure protection juridique et judiciaire des libertés et droits fondamentaux garantis par notre Charte fondamentale, d'autant plus que le préambule fait désormais partie intégrante de la Constitution. Ces vecteurs, devant, en principe, guider l'action législative et jurisprudentielle des détenteurs d'obligation en matière de protection des droits de l'Homme. Un recensement préliminaire de ces vecteurs a permis d'établir la liste suivante : les valeurs d'ouverture de modération et de tolérance, l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'Homme, l'engagement d'harmoniser la législation nationale (Préambule), le libre exercice des cultes (art. 3), les intérêts légitimes des Marocains de l'étranger (art. 16), l'organisation indépendante de certaines secteurs (art. 26 et 28), l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives (art. 30), la consolidation de la justice sociale (art. 35), la protection spécifique des catégories sociales défavorisées (art. 35), l'esprit de responsabilité et de citoyenneté engagée (art. 37), les desseins tolérants de l'Islam (art. 41), la bonne gouvernance

résidant à l'étranger (articles 16-18), des personnes en situation de handicap (art. 34), des enfants (articles 32 et 34), des jeunes (art. 33), des personnes âgées (art. 34), des détenus (art. 23) et des ressortissants étrangers (art. 30) ;

- La Constitution prévoit une série d'objectifs de valeur constitutionnelle, qui définissent les obligations positives de l'Etat pour assurer l'effectivité d'un droit ou pour mettre en œuvre un principe nécessaire à la réalisation des droits. Peuvent être évoqués, à titre d'exemple, la parité entre les hommes et les femmes (art.19), objectif énoncé pour mettre en œuvre le principe d'égalité. Sur le registre des droits économiques et sociaux, le premier alinéa de l'article 31 de la Constitution définit les obligations positives de l'Etat, des établissements publics et des collectivités territoriales concernant la mobilisation des moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir d'une série des droits économiques, sociaux et environnementaux ;
- Une des caractéristiques de la stratégie de rédaction des dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'Homme est l'adoption de l'effectivité à la fois comme principe, comme objectif et comme vecteur d'action des pouvoirs publics en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme. A ce titre le deuxième alinéa de l'article 6 de la Constitution dispose que «Les pouvoirs publics œuvrent à la création des conditions permettant de généraliser l'effectivité de la liberté et de l'égalité des citoyennes et des citoyens, ainsi que de leur participation à la vie politique, économique culturelle et sociale» ;
- Plusieurs garanties substantielles, notamment celles relatives au droit au procès équitable, ont été élevées au rang constitutionnel.

des droits de l'Homme, aux niveaux matériel, procédural et au niveau des vecteurs d'interprétation. Ces caractéristiques seront démontrées, d'une manière analytique, non descriptive et non exhaustive :

- La charte fondamentale de 2011 énonce un large éventail de principes dont la garantie constitue la condition préalable à la pleine jouissance des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Peuvent être évoqués, à titre d'exemple, les principes d'égalité, de non-discrimination, de participation, de pluralisme, de bonne gouvernance, d'égalité des chances, de dignité et de justice sociale (préambule), ainsi que les principes de constitutionnalité, de hiérarchie, de non-rétroactivité des lois et d'obligation de publication des normes juridiques (art. 6).
- Le bloc des droits garantis couvre sur le plan matériel les différentes catégories des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Peuvent être rappelées, à titre d'exemple, les dispositions des articles, 5, 7, 9, 11, 12-29, et 35 de la Constitution. Ces droits sont également garantis par les différents instruments des droits de l'Homme que le Maroc a ratifié ou auxquels il a adhéré. Certaines dispositions constitutionnelles peuvent, par un effort d'interprétation constructive, être utilisées pour assurer la protection de certains droits, garantis par des instruments internationaux quoique non prévus explicitement par la Constitution. L'exemple le plus typique à cet égard est le premier alinéa de l'article 25 de la Constitution qui garantit la liberté de pensée ;
- La Constitution garantit également des droits catégoriels. Peuvent être citées, à ce titre, les catégories des Marocains

IV. Les défis liés à la mise en œuvre

L'adoption de la nouvelle Constitution, par voie référendaire, le 1er juillet 2011, est le couronnement de cette dynamique de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit.

La constitution réaffirme dans son préambule, l'attachement du Maroc aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Le préambule, qui fait partie intégrante de la Constitution annonce deux engagements principaux en matière des droits de l'Homme :

- L'engagement d'accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par le Maroc, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de la législation nationale.
- L'engagement de bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, de l'handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit.

Véritable Charte des droits et libertés, notre loi fondamentale consacre un tiers de son corpus à la consécration de l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux garantis par les instruments du droit international des droits de l'Homme.

Vue sous l'angle de l'ingénierie constitutionnelle, la Constitution de 2011 appartient à la troisième génération des constitutions, qui posent les fondements normatifs d'un système intégré de protection

premier lieu, l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH, lancée le 18 mai 2005), ont suivi la Plateforme citoyenne pour la promotion de la culture des droits de l'Homme (adoptée en 2007) ; le plan d'action nationale pour l'enfance (2006-2015) et le Budget sensible au genre.

En 2011, l'évolution du système national de protection et de promotion des droits de l'Homme a franchi une étape décisive avec la création de deux institutions : Le Conseil National des Droits de l'Homme(7) et le Médiateur(8). La configuration de ces deux institutions est le fruit d'une longue évolution de leur statut depuis la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme en 1990 et de l'institution de Diwan Al Madhalim en 2001.

Les années 2000, ont été caractérisées par la mutation et la diversification des registres d'action collective (mouvements sociaux, manifestations, activisme politique et social dans la sphère virtuelle). Ces mutations confirment davantage le lien étroit entre citoyenneté et accès aux droits.

L'effet conjugué de ces éléments explique la particularité du processus de révision de la Constitution amorcé en 2011, processus qui ne peut être réduit au seul apport, quoique important du mouvement du 20 février. Il convient, à titre de rappel que S.M. le Roi a lié, dans son discours du 9 mars 2011, instituant la Commission consultative chargée de révision de la Constitution, le renforcement constitutionnel du système des droits de l'Homme à la constitutionnalisation des engagements internationaux du Maroc en la matière. Tout en énonçant les fondements de la réforme constitutionnelle, et en préconisant la constitutionnalisation des recommandations "judicieuses" de l'Instance Equité et Réconciliation (IER).

L’architecture institutionnelle s’est constamment enrichie par la création des espaces institutionnels de concertation et d’élaboration participative des politiques publiques qui portent certains enjeux clés de consolidation de la démocratie.

C’est dans ce cadre, que le Conseil de la communauté marocaine à l’étranger a été créé par le Dahir Royal n°1.07.208 du 21 décembre 2007. Dans le même sens, et conformément à ses engagements en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption, le Maroc, qui a ratifié ladite convention le 9 mai 2007 a institué, par Décret n°2-05-1228 du 13 mars 2007 l’Instance centrale de prévention de la corruption.

La consécration et la promotion de l’égalité entre les sexes a connu aussi des avancées. C’est dans ce cadre que le Dahir n°1-04-22 du 3 février 2004 portant promulgation de la loi n° 70-03 portant Code de la Famille a introduit des dispositions juridiques innovantes qui ont changé le statut juridique des femmes. L’amendement du Dahir n°1-58-250 du 6 septembre 1958 portant code de la nationalité, par la loi 62.06 du 23 mars 2007 a permis de conférer, en vertu de l’article 6, aux Marocaines mariées à des non Marocains le droit de transmettre leur nationalité à leurs enfants.

Depuis 1999, le Maroc s’est distingué par le renforcement de sa pratique conventionnelle. C’est ainsi qu'il a ratifié, pendant la période antérieure à l’adoption de la Constitution de 2011, plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l’Homme(6).

Pendant la même période, la prise en compte des droits de l’Homme au niveau des politiques publiques et des exercices de planification stratégique a connu plusieurs illustrations, dont en

III. Une constitution-charte des libertés et droits fondamentaux

L'émergence d'une constitution-charte des libertés et droits fondamentaux a été rendue possible grâce au processus de réformes juridiques et institutionnelles amorcé depuis 1999. C'est ainsi que le processus de justice transitionnelle a été amorcé avec la création, le 16 août 1999, de l'instance indépendante d'arbitrage pour l'indemnisation des victimes des violations des droits de l'Homme.

Ce processus a pris un tournant décisif avec la création, par le Dahir n°1.04.42 du 19 safar 1425 (10 avril 2004) de l'Instance équité et réconciliation, en tant que commission de vérité, compétente pour traiter des violations graves des droits de l'Homme commises durant la période allant de l'indépendance à la date de l'approbation royale portant création de l'Instance indépendante d'arbitrage (1956-1999).

L'introduction de la dimension des droits de l'Homme dans les politiques publiques éducatives, linguistiques et culturelles, a été consacrée avec le discours d'Ajdir prononcé par SM le Roi Mohammed VI, le mercredi 17 octobre 2001 et la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe.

Concernant la libéralisation de l'espace audiovisuel marocain, le Décret-loi n° 2-02-663 du 10 septembre 2002 a supprimé le monopole de l'État en matière de radiodiffusion et de télévision, et la loi n° 77-03 relative à la communication audiovisuelle a été adoptée. Dans la même démarche, une autorité administrative indépendante de régulation de l'espace audiovisuel a été créée sous le nom de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle, en vertu du Dahir n° 1-02-212 du 31 août 2002.

Certains droits économiques et sociaux ont été constitutionnalisés sous une forme "proclamatoire", qui obéit globalement à la logique des «droits créances» qui se présentent comme «la prétention légitime à obtenir [de la collectivité] les interventions requises pour que soit possible l'exercice de la liberté»[2]. L'article 13 des constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et de 1996 dispose que «Tous les citoyens ont également droit à l'éducation et au travail». Si cette formule implique une certaine «exigibilité» à l'égard de l'Etat, notamment à travers des politiques publiques, il n'en demeure pas moins qu'elle ne traduit que faiblement la notion «d'obligation positive» présente dans les constitutions de la troisième génération.

Les constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et de 1996 ont consacré une série de principes transversaux nécessaires à la protection des droits de l'Homme. Il s'agit notamment des principes du pluralisme politique (art. 3), de la non-rétroactivité (art. 4), de l'égalité devant la loi (art. 5), de l'indépendance de "l'autorité judiciaire"[3], et le principe d'élection des assemblées des collectivités locales.

Le préambule de la Constitution de 1992 a réaffirmé l'attachement du Maroc «aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus». Cette proclamation s'inscrit dans le sillage de l'élargissement progressif de la pratique conventionnelle du Maroc[4], de la création du CCDH (20 avril 1990)[5] et du dynamisme des associations des droits de l'Homme depuis la fin des années 1980. Les opportunités interprétatives ouvertes à travers ce renvoi aux droits de l'Homme universellement reconnus n'ont pas été suffisamment investies, partiellement à cause de l'opinion doctrinale, dominante à l'époque, qui n'octroie pas une valeur juridique prescriptive au préambule.

et de 1970 ont prévu deux sous-titres, respectivement «droits politiques du citoyen» et «droits économiques et sociaux du citoyen». Ces deux sous-titres ne figureront plus dans les constitutions de 1972, de 1992 et de 1996. Toutefois, les dispositions des articles 8 à 18 sont demeurées inchangées, dans leur formulation, leur contenu et leur agencement, à l'exception de l'article 15, qui a connu, dans la constitution de 1996, un amendement dans sa formulation pour y inclure la liberté d'entreprendre et l'abandon du principe de développement "planifié" qui figurait dans l'ancienne formule.

L'analyse de ce "minimum nécessaire" des dispositions constitutionnelles permet de dégager les caractéristiques générales suivantes :

La forme dominante de constitutionnalisation de certains droits s'inscrit dans la logique des libertés publiques. Des dispositions constitutionnelles (articles 8 et 9 des constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et de 1996) garantissent ces libertés opposables à la puissance publique et nécessitant un encadrement législatif et une protection judiciaire. Ces libertés découlent d'un pouvoir d'autodétermination reconnu par des normes à valeur au moins législative et bénéficiant d'une protection renforcée même à l'égard des pouvoirs publics. Il convient également de rappeler que le caractère "fondamental" de certaines libertés a été logiquement reconnu dans les constitutions précitées, sans que le terme "fondamental" soit explicitement utilisé. C'est le cas, par exemple du premier alinéa de l'article 10 qui dispose que «Nul ne peut être arrêté, détenu et puni que dans les cas et les formes prévus par la loi» ou de l'inviolabilité du domicile garanti par le deuxième alinéa dudit article.

de l'appartenance religieuse", liberté et sécurité de la personne, "*abolition*" de la torture et des corvées et le droit à la propriété privée ;

- L'institution monarchique a témoigné, dès l'aube de l'indépendance, d'un engagement en faveur de la protection, par voie normative, des droits et libertés. Le Pacte du 8 mai 1958 annonce la volonté royale d'assurer aux "*sujets marocains*" la jouissance des libertés publiques, notamment les libertés d'association, d'expression, de réunion, et de la presse. Cette volonté s'est manifestée, en premier lieu par l'établissement par les dahirs des libertés publiques (15 novembre 1958) d'un cadre juridique libéral d'exercice des droits d'association, de réunion, de presse et d'édition ;
- Le dahir portant loi fondamentale du Royaume, promulgué le 2 juin 1961, fut la première démarche de constitutionnalisation de certains principes fondamentaux nécessaires à la protection des droits de l'Homme, comme l'égalité ainsi que certaines libertés publiques qui trouvent désormais, grâce à la loi fondamentale, une assise constitutionnelle.

II. Constitutions et régulation des pouvoirs publics (1962, 1970, 1972, 1992 et 1996)

Conçues essentiellement comme des chartes de régulation des pouvoirs publics, les constitutions de 1962, 1970, 1972, 1992 et de 1996 ont consacré un minimum nécessaire de dispositions relatives aux droits et libertés. Ces dispositions ont été prévues essentiellement sous le titre 1er (Dispositions générales). Les Constitutions de 1962

Evolution des questions des droits et libertés dans les constitutions marocaines

Driss El Yazami

Président du Conseil National des Droits de l'Homme

La présente communication se veut une réflexion sur les processus de constitutionnalisation des droits de l'Homme et les défis y afférent. Ce processus ne sera pas abordé sous l'angle du récit, ni analysé dans une logique d'exhaustivité. L'accent sera mis sur certaines étapes-clés de ce processus, ainsi que sur l'évolution des caractéristiques et des paramètres de constitutionnalisation des droits de l'Homme. Les éléments factuels ne seront évoqués que dans la mesure de leur impact sur les choix adoptés en matière de constitutionnalisation des droits de l'Homme.

I. La constitutionnalisation des libertés et droits fondamentaux : une conscience précoce

La conscience de l'importance de constitutionnalisation des libertés et droits fondamentaux ne date pas d'hier. Elle remonte à l'aube du constitutionnalisme marocain moderne. Il convient, à cet effet, de rappeler quelques faits historiques qui confirment cette assertion :

- Le projet de constitution de 1908[1], témoin de l'ancrage historique du constitutionnalisme marocain, contient des dispositions visant à garantir un "socle vital" de libertés et de droits fondamentaux : droit à la nationalité "indépendamment

We find that approach too egoistical, too self-centered, too greedy. We feel that human beings advance and develop their individual personalities better when they share with and care for other members of their community.

And Ubuntu says : «I'm a person because you're a person. I affirm and ascertain my personality by acknowledging your personality». That theme has become important in our jurisprudence. And in my travels all over the world, I've found that just about every country has similar notions. Whether it's in America, or Asia, even in Europe, that has become so heavily industrialized, there are cultural practices that reinforce the idea that being in a community does not mean suppressing your autonomy or your individuality, but rather enriching it.

And so, using the word "Ubuntu", I conclude by thanking you all very much for giving me the chance to introduce a little bit of the south of our African experience to the north.

Participatory democracy has been mentioned in the discussion. We had a path-breaking case in our Constitutional Court on the subject. Parliament had promised to hold public hearings in the provinces. Then it had said "Sorry, you had your chance to the law when it was being discussed in Parliament, and now we don't have any time for further hearings".

We rejected the way in which Parliament reneged on its offer to the public. Although Parliament had followed all proper procedures when adopting the law, we struck down the law because it failed to involve the public, and declared it to be unconstitutional. One positive result is that Parliament is presently hearing the views of people on the ground on various important issues, notably the redistribution of land.

Finally, I'd like to conclude with the importance of a profound cultural element that enriches understanding of our Constitution. It's a term called "Ubuntu". It's something very deep in African culture. It was the foundation of our Truth and Reconciliation Commission. We wanted restorative, rather than purely punitive justice. We wanted to reintegrate people who had been responsible for the violence of Apartheid into our society. We wanted it also for those people on our side who had done wrong things within the course of the freedom struggle, to come forth and acknowledge that they had crossed the line.

Ubuntu emphasizes human interdependence. It runs counter to the extreme libertarian philosophy that you find in the jurisprudences of some countries, where the individuals can do they like with their person, property or money as long as they do not directly offend the rights of the other people.

it ensure generally that all public power is exercised in a manner that is compatible with the norms and values of the Constitution. It also has to see to it that the reports of these special institutions are given appropriate effect.

I now turn to other features of our Constitution. The first is the weight that was given to the voices of women when it was drafted. I see that in the Moroccan Constitution, you use the masculine and the feminine all the way through. It is a telling reminder of the presence of women wherever the Constitution reaches.

Our experience was that it was not enough to simply declare the equality of men and women.

The active and organized participation in the Constitution-making process made a huge difference to the final text. And it was particularly important in our approach to customary law, which under apartheid had become extremely patriarchal. Because of the intervention of women, we developed the notion of living customary law. Living customary law evolves with changing needs and values of society. In this way the rich cultural and social aspects of customary law are retained, while its patriarchal aspects progressively give way to gender equality.

There are two other themes in the South African Constitution that could possibly be considered for future constitutional development in Morocco. The first is the right to information, which is very important for affirming all other rights. The second is that of including environmental rights. The concept of sustainable development is crucial. There is always a greed to develop, develop and develop, and we need to protect our Earth, land, waters and sky from depletion and pollution.

Constitutions, I have to acknowledge that possibly greater protection is given to ordinary people in countries with weak Constitutions but with strong habits and practices of constitutionalism. Nevertheless, the ideal would seem to be to have a well thought-through and meaningful Constitution, together with a deeply implanted culture of constitutionalism. And this brings me to the third crucial ingredient, namely strong and independent institutions for the protection of constitutional democracy.

The South African Constitution has a unique Chapter entitled State Institutions Supporting Constitutional Democracy. The members of these institutions are not answerable to the President, but to Parliament. They are chosen in an open and transparent way by Parliament. Their independence is expressly guaranteed by the Constitution, and they can only be removed from office by special majorities of Parliament following carefully defined processes. These institutions include the Judicial Service Commission, which plays a key role in the appointment of judges; the Independent Electoral Commission, that is responsible for the holding of free and far elections; the Auditor-General, whose office is tasked with supervising all public expenditure ; the Human Rights Commission ; the Commission for Gender Equality ; the Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities ; and finally the Public Protector, whose office is modelled on that of the Scandinavian Ombudsman but given more power to investigate forms of abuse of public office and require correction.

I should add that the Judiciary, with the Constitutional Court at its head, is given a very strong role in our Constitution. Not only does

given against him by the Constitutional Court, became the date on which South Africa became a constitutional democracy.

Mandela set the example. From then onwards other state officials, members of the security services and political leaders would not feel personally offended if the Court ruled against them. And what was notable was that far from Mandela's prestige being undermined by his acknowledgement of the supremacy of the Constitution, his standing in the country was actually enhanced. His authority as a wise, fair, thoughtful and humane leader was in fact deepened.

Even more important was the manner in which his stance strengthened the culture of constitutionalism. The significance of constitutionalism had been brought home to me when I had visited Norway during my time in exile. Norway had appeared to me to be an eminently open, democratic and caring society that had strong programmes to ensure that everyone could enjoy the full social benefits that accrued to citizenship. I had been eager to learn about the role of the Norwegian Constitution in establishing and developing such a society. To my surprise, I had discovered that their Constitution had played a very small role in the life of the country. Norway was a parliamentary democracy in which the culture and practices of constitutionalism played the role that in other societies was performed by a Constitution. People in Norway don't go to court over interpreting the Constitution. But they do all the time in public discourse cite constitutional values of openness, fairness and accountability.

If I were asked where would I prefer to be locked up, in America or in France with strong Constitutions, or in England with virtually no written Constitution at all, maybe I would choose England. Although I have become a fervent supporter of the value of a written

agreed to in advance. I then had the extraordinary experience of being a member of our country's first Constitutional Court when it struck down the text of the Final Constitution as being unconstitutional! We eleven judges unanimously held that though the text overwhelmingly complied with the principles agreed to in advance, in nine specific respects it failed to do so. We sent the text back to Parliament, which made the necessary corrections, and the Constitution which governs South Africa today finally came into force.

Let me now return to the case with which I opened this presentation, and tell you how Nelson Mandela responded to the manner in which the Constitutional Court struck down the two proclamations which he had issued. After studying the judgment, he announced that he would address the nation on television the next day.

Amongst the many millions who watched his response to the Court ruling, were the eleven of us Judges watching on a television screen at the Court. Speaking calmly and authoritatively, he told us that when he had adopted the Proclamations, he had done so on the basis of legal advice. "I now accept that the legal advice was wrong" he continued "and I, as President, must be the first to show respect for the Constitution as interpreted by the Constitutional Court".

Mandela is famous for many things, for his courage, his endurance, his thoughtfulness, his humour, his lack of bitterness and his eloquence. But for me possibly the single most important thing he did in a long and creative life, was to show his total and unqualified acceptance of the supremacy of the Constitution. If the day when all South Africans, black, white and brown, voted as equals for the first time was the day on which our country became a democracy, then the date on which Nelson Mandela announced his total willingness to accept a decision

say with pride that when we later came to help write our Constitution, these were the values that continued to inspire us.

Speakers here have spoken today about the relationship between revolution and evolution, and emphasized the importance of evolution. In the case of South Africa we rejected the notion that apartheid could be removed by evolution. Apartheid, like slavery and colonialism, was an inherently and totally unjust system that could not be incrementally reformed from within. Just as you could not have only a little bit of slavery or a little bit of colonialism, so the whole system of apartheid had to be dismantled and destroyed, root and branch. In that sense, we required a full-blooded revolution. At the same time, we were more than ready to negotiate the way in which this revolutionary change was to be brought about. Negotiations meant more than the former oppressors simply ceasing to rule as white supremacists. It meant that they would be active participants in helping to define a society in which we could all live as equals. It also meant saving the country from further bloodshed and destruction of assets. And we negotiated our Revolution.

The process was arduous and prolonged. It took us six years to get our new democratic Constitution. We had breakdowns; one of our greatest leaders was assassinated; we had hundreds and thousands of people out in the streets.

We had to develop special procedures for taking decisions. In the end we came up with a two-stage process of constitution-making. An interim Constitution was adopted to give us our first ever democratic Parliament. This Parliament, which was called a Constitutional Assembly, was then given two years to write a final Constitution. The terms of this final Constitution had to comply with certain principles

using armed struggle, we listened very seriously to advice given to us by patriots who had fought the Independence struggle in Algeria. They told us that the French army had used very brutal methods to repress them, using bombing, massacres and torture. In response, the Algerian resistance had put bombs in cafes and used violence against French-speaking civilians.

These became issues in our own struggle. We thought that Algeria could have become a great multi-cultural Mediterranean nation, with a rich culture rooted in North African tradition, with a strong influence of Islam, while at the same time fully embracing as citizens people with a different language and cultural origin. But the viciousness of the war had made this impossible.

In South Africa the objective of the Struggle was not to expel the white minority, who had long lost their connections with the countries from which their ancestors had come. The objective was to destroy the system of white supremacy and replace it with one based on equal rights for all. With this in mind, under the leadership of Nelson Mandela and his law partner Oliver Tambo, the ANC rejected using terrorism or torture in the course of its armed struggle.

Perhaps the most important legal document I ever wrote – and I include the materials I prepared for the writing of our Constitution, as well as judgments I delivered as a member of our Constitutional Court – was a Code of Conduct for the ANC in exile. This document firmly established a form of legality inside the ANC during the liberation struggle. It strictly forbade the use of torture against captured enemy agents. Our philosophy was that we were fighting for freedom, we were fighting for life, and if we used torture against people who had done terrible things against us, then we would become like them. And I can

most famous speech ever made by anybody in a courtroom. He started by saying : «As a young person, I grew up in an African society in which the best leaders were those who listened to the people; democracy was part and parcel of our culture, and the best leader was the one who listened best to everybody, treated everybody as an equal and represented the consensus of the community. When we fight for democracy today, "he explained" we want to extend that principle. We want to take deep-rooted African principles and concepts, build on them and extend them to everybody in our society, including the white people living in this country. These are the ideals for which I've lived and hope to achieve and, if needs be, these are the ideals for which I'm prepared to die».

He was not sentenced to death. But he vanished for 27 years. His silence became more powerful than any speech he'd ever made. The world demanded his release.

Meanwhile, I've been in and out of jail myself. On the last occasion, the Chief interrogator was somebody who had been trained by French security forces in Algeria during the Algerian liberation war. In those days we spoke a lot about the internationalism of freedom fighters. But there was also the terrible internationalism of the torturers.

The special technique this interrogator had learnt had been how to use sleep deprivation to break a prisoner down. Although in my case my experience of it was mild compare to that of other, it took me decades to recover. In a strange way, it was only surviving the bomb that blew away my arm that restored my dignity and sense of self.

The liberation struggle in South Africa, which had once been purely non-violent, now began to include armed resistance. But in

The big question facing us was how after centuries of fierce racial oppression, we could live together as equals in one country ? How could we create a country for everybody ?

For pursuing this vision, Mandela and others had been put on trial and sent to prison for life. Why had we moved beyond non-violent struggle?

In 1960, there was the massacre at Sharpeville. 69 black people were shot dead, running away from the police after they had refused to carry the apartheid documents called passes. This was followed by a State of Emergency. The African National Congress led by Mandela and other leaders was proscribed, the Communist Party had already been proscribed. Newspapers were banned, individuals restricted, meetings forbidden. There was no freedom at all, not even freedom to protest about the denial of freedom.

Mandela was now living underground, a fugitive from the police. And when South Africa was about to be declared a Republic by its white rulers who were severing all links with the British Crown, he emerged from clandestinity to protest. We African people, he said, had no objection to South Africa becoming a Republic ; but we African people have not been consulted. We demand that a national convention be held to draft a new constitution for all South Africans.

Eventually he is captured, betrayed by a tip-off from the CIA, we are told. He is twice put on trial. On the first occasion he challenges the authority of a white magistrate to try him for breaking a law that had been passed by a Parliament of whites elected by whites only. In the second famous Rivonia Trial he was charged with trying to overthrow the State. Facing a possible death sentence, he delivered possibly the

Now in acts of non-violent defiance black people were sitting on seats for white people only, to go out on the streets after curfew hour when black people were obliged to stay indoors, and break apartheid law in other ways.

By law, 87% of the land was reserved for white ownership. We were about to defy the system of official racial supremacy.

Feeling very emotional, I said to my friend : "I want to join the Campaign". He said to me : "You can't". "Why not?", I asked. "Because you are white" "But we are fighting racism", I said "It's a black struggle led by black people", he answered.

The fact is that six months later, I was leading a group of four young white people into the Post Office of Cape Town, to sit on the seats reserved for non- white people only. We were proudly participating in the Defiance of Unjust Laws Campaign, and I went to jail for the first time. And that is how I came to be connected with Nelson Mandela. He was Volunteer Number One in the Defiance Campaign and I was Volunteer Number 8942.

What was the one good thing that apartheid produced? It was anti-apartheid. Many people of widely different background in all parts of the country joined in a common struggle against the system of officially imposed racism.

And it was this human solidarity that ultimately became the foundation of the new constitutional order in South Africa. This wonderful Constitution that we have in South Africa today wasn't the product of some law professors' mind, it was the deeply rooted product of years of widely-based popular struggle and idealism.

the details. But as a matter of profound constitutional importance, the foundational law had to be adopted by Parliament itself.

There were good reasons for our insistence on that principle. Parliament functions in the open, it provides full opportunity for debates and ensures that there will be several readings of the draft law. Besides, it is dangerous to give direct lawmaking authority to one person, as was illustrated by the tragic experience of Germany, where Hitler was given full law-marking power by the Reichstag and went on to become a complete dictator.

Now, we Judges were very curious to see how the President would react. He had been to jail ; he had appointed us after a long vetting and interview process by the Judicial Services Commission. The Court accepted that there was nothing wrong with the laws themselves. The problem had been that the wrong constitutional body had passed the them. What right, he might ask, does a court have to strike down two laws that offer clear benefit to the people ?

Before telling me how he reacted, let me go back a few decades to 1952 when I was a student of law, 17 years old, in Cape Town. The white people were celebrating 300 years of white supremacy. The term Apartheid had been investe d by the racist government as their official policy, nearly all of Africa, including Morocco, was still under colonial rule. About 200 of us, 190 black, ten white, were gathered in a small hall, to demand freedom and equality, and we were singing songs. In those days our songs were very sad (singing) And, suddenly we were singing a different, militant song (singing). We were launching the Defiance of Unjust Laws Campaign.

Gandhi, forty years before had developed Passive Resistance in South Africa.

known him for the work he'd done in helping to develop the basic themes of our new, non-racial, non-sexist democracy in South Africa.

So, it was particularly meaningful for us that we should be sworn in the presence of this very wonderful human being, a most distinguished figure and a great leader. And how did we, as a Court, show our gratitude ?

Six months later, the same judges who had been so excited to have been sworn in, in front of him, struck down and declared unconstitutional two important measures issued by him in his capacity as President. Now that is gratitude for you!!

The issue was as follows : Parliament had asked the President, because of lack of time, to rapidly adopt some Proclamations for the holding of the first democratic local government elections in South Africa. We had had national elections to create a national Parliament, and now we needed to have elections in all the towns and cities of the country. And Parliament said : "we don't have the time, please, Mr. President, would you issue Presidential Proclamations to provide a legal basis for money for a secret ballot, for all the necessary things for holding local government elections ?"

The two Proclamations he issued were legally challenged by the Opposition, Representing the previous power in apartheid South Africa, they relied on various technical grounds. And our Court upheld the challenge on more substantive grounds of our own. Our basic principle was that our Constitution stated that the legislative authority was vested in Parliament. This meant that the Legislature could not hand over its legislative responsibilities to the President. The Legislature could indeed pass a law and ask the President to fill in

Nelson Mandela's Contribution to Constitutionalism : Lessons for the World

Albie Sachs

Former Judge on the Constitutional Court of South Africa

My greetings to all my distinguished colleagues from many countries at this most fascinating and absorbing conference, in the most magnificent of settings.

My story started in a very modest room, not much bigger than this platform, with a very low ceiling and nine men and two women sitting in a row, very excited because our President Nelson Mandela is about to speak. The room is crowded, our families are there, the Speaker of the National Assembly is there, the Minister of Justice is there, and also Mandela. He starts to speak. "The last time I was in court", he tells us, "was to find out if I was going to be sentenced to death. Today, I have the honor of inaugurating South African first Constitutional Court, a Court whose functioning will guarantee democracy in our country". We were eleven judges about to be sworn in, and we were feeling particularly excited to be in the presence of President Nelson Mandela, who had been in jail for 27 years for giving leadership to the struggle of the oppressed majority to break the shackles of apartheid.

I had been in the resistance with him. Our Chief Justice had defended him as a lawyer when he had been put on trial. Others had

(23) Mohammed VI, Discours du Trône 2008.

(24) Mohammed VI, Discours du Trône 2014.

(25) A. Menouni, «Constitution et séparation des pouvoirs», in Sd. D. Basri, M. Rousset et G. Vedel, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Édification d'un État moderne*, Paris, LGDJ, 1993, p. 178-207, p. 188.

(26) A. Menouni, «Constitution et séparation des pouvoirs», *op. cit.*, p. 187. La formule d'Ibn Khaldoun est extraite de *Al Mouqqadima*.

(27) Discours du 12 octobre 2012.

(28) Discours du Trône 2001.

(29) Omar Saghi, *Comprendre la monarchie marocaine*, Casablanca, La croisée des chemins, 2016, p. 136-137.

(30) Omar Saghi, Comprendre la monarchie marocaine,op. cit., p. 131.

(7) Mohammed VI, Discours du Trône 2007.

(8) J.-Y. de Cara «Le roi, garant de l'unité du Maroc », in sd. J.-Y. de Cara, F. Rouvillois et C. Saint-Prot, *Le Maroc en marche*, Paris, CNRS éditions, 2009, p.49-55., p.58.

(9) Art. 41 : «Le Roi, *Amir Al Mouminine*, veille au respect de l'islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes».

(10) C. Saint-Prot, «Le Commandeur des croyants et la réforme du champ religieux. L'islam du juste milieu» in sd. J.-Y. de Cara, F. Rouvillois et C. Saint-Prot, *Le Maroc en marche*, Paris, CNRS éditions, 2009, p.123-139, p. 125

(11) *Idem*, p. 127

(12) *Ibidem*. Cf. aussi de Charles Saint-Prot « L'Islam au Maroc », in sd. Charles Saint-Prot et Frédéric Rouvillois, *L'exception marocaine*, Paris, Ellipses, 2013 p. 51-67, particulièrement p. 54-58.

(13) M. Rousset, «L'interprétation des pouvoirs du roi dans la nouvelle Constitution», in Coll. Centre d'Études Internationales, *La constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris, LGDJ 2012, p. 47-70, p. 48.

(14) Mohammed VI, Discours du Trône 2011.

(15) F. Rouvillois, «Réflexions sur la monarchie démocratique à la marocaine » in sd. A. Bouachik, M. Degoffe et C. Saint-Prot, *La constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, REMALD 2012, p. 64-78.

(16) M. A. Benabdallah, «L'institution gouvernementale ; autonomie et subordination », *REMALD* n°32, 2000 p. 11s., article repris in *Contribution à la doctrine du droit constitutionnel marocain*, REMALD, 2005, p. 146-171, p. 156.

(17) *Idem*, p.155.

(18) A. Menouni, «Constitution et séparation des pouvoirs», in Sd. D. Basri, M. Rousset et G. Vedel, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Édification d'un État moderne*, Paris, LGDJ, 1993, p. 178-207, p.180. Cf. aussi dans le même ouvrage, la place du souverain marocain dans la Constitution de l'époque, mais au-delà des différentes Constitutions, M. Torelli, «Le pouvoir royal dans la Constitution », in Sd. D. Basri, M. Rousset et G. Vedel, *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, Édification d'un État moderne*, Paris, LGDJ, 1993, p.111s.

(19) Jean-Yves de Cara, «Le Roi, garant de l'unité du Maroc », in *Le Maroc en marche*, *op. cit.*, p. 49-65, p.49.

(20) Jacques Benoît-Méchin, *Histoire des Alaouites*, Paris, Perrin, 1980 14, p. 79.

(21) Article 42.

(22) Mohammed VI, Discours du Trône 2017.

Dans un stimulant essai sur la monarchie marocaine, Omar Saghi écrivait : «C'est ce trio : religion, patriotisme et culture, qui fait du Maroc, pour l'instant du moins, un authentique pays de culture lettrée et populaire. Or ce trio converge vers l'institution monarchique»[29], et la monarchie serait ainsi selon lui «le contrat social marocain»[30].

L'image traditionnelle de la monarchie, que l'on retrouve chez les auteurs des diverses civilisations, est celle du moyeu d'une roue, ce centre immobile vers lequel tout converge. Un centre qui relie entre elle les différentes parties de la roue et qui empêche que les forces centrifuges, nécessairement créées par le mouvement, ne conduisent à l'éclatement. Un centre qui permet ainsi le mouvement et l'évolution.

Il est permis de penser que la Constitution de 2011 fait de la monarchie, dans cet État démocratique moderne qu'est aujourd'hui le Royaume du Maroc, une force d'équilibre indispensable pour affronter les défis du monde moderne.

– – – – – – – – – – –

Notes

(1) Joseph de Maistre, *Considérations sur la France* (1797), Genève, Slatkine, 1980, p.124.

(2) Guglielmo Ferrero, *Pouvoirs. Les génies invisibles de la Cité*, Paris, Plon, 1943.

(3) Julien Freund, *Qu'est ce que la politique*, Paris, Sirey, 1965, édition utilisée coll. Points, Paris, Seuil, 1967, p.8.

(4) Julien Freund, *Qu'est ce que la politique*, *op. cit.*, p.37.

(5) Mohammed VI, Discours du 17 juin 2011.

(6) A. El Maslouhi, «Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine», in Coll. Centre d'Études Internationales, *La constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris, LGDJ 2012, 86-112, p.88.

Enfin, au-delà de cette fédération de la nation derrière des grands projets, le Souverain marocain, en tant que titulaire de cette charge spécifique de Commandeur des Croyants, fédère aussi sa nation derrière un projet religieux, celui de l'Islam du juste milieu, dont il se fait l'interprète à l'intérieur des frontières marocaines comme d'ailleurs à l'extérieur. «Veiller au respect de l'Islam», comme l'impose le texte constitutionnel, suppose en effet d'informer le peuple des erreurs qui peuvent être commises dans l'interprétation des textes sacrés, et le Roi Mohammed VI rappelle souvent les fondements du rite Malékite. Une recherche d'équilibre ici encore, et d'autant plus nécessaire que l'on sait combien la question religieuse peut conduire aux plus sanglantes hérésies.

Pour conclure, il faut dire un mot de la nécessité, pour les États comme pour les individus, de la connaissance de soi pour parvenir à un équilibre. Nous retrouvons la nécessité, décrite par Joseph de Maistre, de faire ces choix qui vont nous engager, que nous soyons individus ou États, en tenant compte de nos réalités profondes, au risque, sinon, d'incohérences qui conduiront à notre perte. La confiance en l'avenir et l'équilibre du présent viennent souvent d'un passé assumé. C'est ce que Mohammed VI affirmait avec force dès 2001 en déclarant : «Le Maroc est un État pétri d'histoire et de civilisation, fermement attaché à son identité et à ses valeurs sacrées, constamment ouvert aux nouvelles exigences de son temps, uni derrière son Souverain, attelé à l'histoire en marche, un État conscient de ses marques et ses repères et qui sait d'où il vient, qui sait où il va».[28] L'équilibre ne peut faire l'économie d'une transmission, qui n'est pas un fixisme, qui n'interdit pas l'évolution, mais, au contraire, qui pose les bases sans lesquelles cette dernière ne serait pas possible.

des actions menées, quand, sur le long terme, seul ce monarque agissant que nous avons évoqué reste responsable. C'est sans doute aussi pour cela, pour leur rappeler que leur action doit, malgré les échéances électorales, s'inscrire dans une autre perspective, que, dans le Maroc démocratique régi par la Constitution de 2011, le Souverain, à chaque discours de rentrée parlementaire ou presque, rappelle aux élus des deux Chambres les obligations que ces derniers ont contracté devant le peuple en recherchant ses suffrages. Parce que l'action politique, et peut-être plus que jamais à notre époque, ne peut accepter ces temps morts, ces hésitations, voire ces revirements inutiles qu'imposent parfois les tractations partisanes, et que pragmatisme et responsabilité semblent bien devenus les mots-clefs de nos démocraties. «En notre qualité d'arbitre suprême en charge des intérêts supérieurs du pays - déclarait par exemple le Souverain marocain en 2012 -, nous vous engageons - honorables parlementaires - à entreprendre avec courage et détermination ce travail qui apportera une plus-value à votre noble mission, en répondant aux attentes de la nation et aux exigences de la nouvelle Constitution»[27].

Les grands projets portés par le Souverain marocain, c'est, d'abord, cette grande cause nationale marocaine qu'est l'intégration des provinces du Sud. Ce sont ensuite, pour prendre le règne actuel, l'INDH et la décentralisation avancée sur le plan intérieur, la politique africaine sur le plan extérieur. Des grands projets qui, à la fois, relèvent bien des pouvoirs constitutionnels du Souverain, et dont ce dernier veille, au nom d'un intérêt supérieur de la nation, à rappeler la nécessité aux gouvernements successifs. De grands projets dont on remarquera qu'ils relèvent tous de la notion d'équilibre : équilibre territorial pour les provinces du Sud et la décentralisation avancée, équilibre social pour l'INDH, équilibre géopolitique pour la politique africaine.

III. L'équilibre de la monarchie fédératrice

Mais si la monarchie marocaine est une force d'équilibre, ce n'est enfin pas uniquement par ses arbitrages entre le centre et la périphérie, ou entre les différentes institutions, mais aussi parce qu'elle est une force fédératrice, et la seule de ces forces à disposer d'un temps long. C'est ainsi que, selon Abdelatif Menouni, «le Roi-Représentant est avant tout un Roi inspiré et visionnaire, celui qui a en charge le futur de la nation»[(25)]. Une approche là encore ancrée dans l'histoire, puisque selon le même auteur, «le pouvoir royal serait, selon la très suggestive formule d'Ibn Khaldoun, Al Asl AlJamii (le tronc unificateur), celui qui unifie les orientations et les desseins des différentes autorités»[(26)]. Il est vrai que la monarchie a ceci de particulier qu'elle n'est pas seulement une forme d'organisation des pouvoirs. Certes, comme les autres régimes, elle est une institution qui peut intervenir dans le temps court, contribuant à faire entrer dans les faits, par la norme, les attentes d'un peuple à un instant donné. Mais ce premier rapport, celui qui existe entre un Souverain et son peuple, doit être en même temps replacé dans une autre dimension, celle du temps long, c'est-à-dire dans un rapport qui dépasse les individus et unit cette fois une lignée à une nation.

Fédérer la nation pour assurer son équilibre, c'est dans cette perspective savoir l'entraîner derrière une vision qui n'est plus le temps court d'un mandat électif, celle des grands projets, nationaux ou internationaux. Non, bien sûr que de tels projets ne peuvent être aussi engagés par des représentants élus, mais les perspectives restent différentes. Lorsque ces derniers perdent en effet leur légitimité élective, lorsqu'ils ne sont pas reconduits à l'issue d'une échéance électorale, ils perdent souvent en même temps toute responsabilité

lorsqu'ils sont aux affaires et, comme les partis d'opposition peuvent souhaiter bénéficier des mêmes protections une fois au pouvoir, on en oublie parfois de mettre le fer sur certaines plaies, au risque alors de décrédibiliser l'ensemble de l'État aux yeux des citoyens. Il est bon alors qu'un pouvoir légitime rééquilibre les choses. Dans son Discours du trône de 2017, le Souverain marocain avait ainsi rappelé que« sans un changement des mentalités, sans une administration dotée des meilleurs cadres, sans partis politiques faisant appel aux élites les plus qualifiées pour la gestion des affaires publiques, et faute d'un esprit de responsabilité et d'engagement civique, nous ne pourrons pas concrétiser notre vœu de voir tous les Marocains bénéficier des conditions d'une vie libre et digne»[22] …Conséquence de cette volonté, il sanctionnait, le 24 octobre 2017, certains Ministres coupables de n'avoir pas su mettre en œuvre le programme «Al Hoceima : phare de la Méditerranée»(2015-2019).

Le discours du Trône annuel prononcé par le Souverain marocain est d'ailleurs lui aussi un instrument d'équilibre, en ce qu'il se veut un dialogue direct entre lui et son peuple. «Je me suis attaché - déclarait Mohammed VI en 2008 - à faire du discours du Trône un moment propice pour réaffirmer les choix majeurs de notre pays et pour esquisser et affiner ses grandes orientations et ses perspectives d'avenir»[23]. Le même Roi n'hésite d'ailleurs pas, parfois, à y exprimer les doutes de celui qui, en fin de compte, devra prendre une décision qui engage la collectivité :«Nos choix sont-ils judicieux ?» s'interroge-t-il ainsi en 2014, ajoutant : «Croire que l'on a toujours raison, ou que l'on ne se trompe jamais, c'est ouvrir la voie aux dérapages et aux dérives de la vanité»[24].

dépasse. Un équilibre se dessine donc ainsi, qui permet d'éviter tout autant qu'une majorité, culturelle ou politique, n'en vienne à nier les droits des minorités, que de voir un groupe minoritaire miner, par des revendications incontrôlées, l'indispensable unité de l'État.

Certes, le souverain n'est pas seul à appeler à l'équilibre entre unité nationale et diversité, et les partis politiques par exemple, ont aussi un rôle à jouer en ce sens. Mais, d'une part, au Maroc comme ailleurs, vont jouer dans les choix partisans les implantations géographiques ou sociologiques de ces partis, implantations parfois déséquilibrées qui le relient à un territoire ou à une communauté. D'autre part, les partis politiques, éléments certes indispensables du jeu politique démocratique, peuvent aussi parfois, oubliant l'intérêt général, se complaire dans des luttes politiciennes qui fragilisent la cohésion nationale. Disposer alors d'une institution qui soit le garant de cette cohésion nationale, et qui puisse, si besoin est, demander au peuple souverain son arbitrage, est dans ce cas un indéniable facteur supplémentaire de stabilité.

La notion de reddition des comptes offre un autre exemple de cette recherche d'un équilibre et du rôle que peut y jouer le souverain. Dans l'État démocratique moderne, le pouvoir va en effet de pair avec la responsabilité. C'est ainsi que, selon l'alinéa 2 de l'article premier de la Constitution de 2011, «le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur[…] les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes». Cette philosophie de l'État est cependant parfois difficile à mettre en œuvre. «Responsables, mais pas coupables», pour reprendre la célèbre formule d'une ancienne Ministre française, certains politiques peinent en effet à assumer les responsabilités découlant des décisions prises

tribus et de confréries religieuses dont les rivalités semblaient vouer le pays à la dislocation. Lui seul a lutté pour empêcher le territoire de devenir la proie des envahisseurs étrangers».[20]

Simple perspective historique, certes non négligeable, mais qui n'aurait plus lieu d'être dans la modernité ? Il est permis d'en douter avec quelques exemples.

Le premier élément constant est celui de l'arbitrage du Chef de l'État entre le centre et la périphérie, un arbitrage d'autant plus nécessaire aujourd'hui que le texte même de la nouvelle constitution a reconnu la diversité de la société marocaine. Son Préambule, qui, rappelle le texte, «fait partie intégrante de la présente Constitution», évoque en effet une unité nationale « formée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie», et qui, de plus, «s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen». Respectueux de l'unité nationale, ces groupes voient ainsi leur identité protégée, le texte constitutionnel prolongeant d'ailleurs des initiatives royales allant dans le même sens, comme la création, en 2001, de l'Institut Royal de la Culture Amazighe. De plus, toujours dans ce rapport entre centre et périphérie, mais dans un cadre cette fois plus institutionnel que culturel, on sait que le Souverain marocain revient très régulièrement sur la nécessité de la mise en place d'une «décentralisation avancée».

Or, il est permis de penser que s'il peut aller aussi loin dans ces reconnaissances de statuts et d'identités, c'est aussi, et surtout, parce qu'au-delà des spécificités qui peuvent effectivement exister, ces structures politiques ou culturelles, se reconnaissent aussi, au travers de leur allégeance à la monarchie, «symbole de l'unité de la Nation»[21], une commune appartenance à un ensemble qui les

œuvre ou sa traduction en termes juridiques»[16], ce qui justifie, selon le même auteur, que «dans la vie politique marocaine, le discours royal constitue une source normative dont le contenu s'impose à toutes les instances de l'État»[17].

On le comprend, quel que soit le mode de participation aux affaires publiques, le rôle central du souverain est tel que l'on s'est posé parfois la question de sa place dans la séparation des pouvoirs. Abdelatif Menouni écrira ainsi que «la réalité de la pratique du pouvoir et(…) la pratique constitutionnelle(…) révèlent en même temps l'unité du pouvoir d'État au niveau du Roi et la diffusion de l'autorité au niveau des institutions inférieures par la représentation, la délégation et la décentralisation»[18].

II. L'équilibre de l'arbitrage monarchique

Replaçant la monarchie agissante marocaine dans la perspective de l'État moderne et de sa recherche d'équilibre, on remarque la concordance qui se dessine. Au cours de la longue histoire du Royaume chérifien d'abord, on ne peut que constater que le souverain marocain a effectivement été le garant de l'indispensable équilibre étatique. «L'histoire du Maroc est un éloge de la royauté – peut ainsi écrire Jean-Yves de Cara. Dans peu de cas, ajoute-t-il, le régime monarchique s'est révélé aussi indispensable au maintien de l'unité de l'État et de la nation»[19]. «Seul un souverain investi d'une autorité transcendante – écrivait pour sa part Jacques Benoist-Méchin en évoquant la dynastie des Alaouites - était capable d'unir le Maroc citadin et le Maroc bédouin, le Maroc arabe et le Maroc berbère, le Maroc des plaines et le Maroc des montagnes, aussi difficiles à concilier que la neige et le feu. Lui seul a empêché de voir voler en éclats cette juxtaposition bouillonnante de

Trône et le peuple»[14]. Nous sommes donc bien dans cette monarchie démocratique décrite par Frédéric Rouvillois analysant la Constitution de 2011[15].

Reste la légitimité constitutionnelle, ou «légale». L'article 42 de la Constitution fait du Souverain le «garant de la pérennité et de la continuité de l'État», comme «de l'indépendance du pays et de l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques». C'est sur cette base que, face aux situations exceptionnelles, il peut mettre en œuvre l'état d'exception prévu à l'article 59. Mais revenant plus encore sur l'idée d'équilibre, le même article 42 fait aussi du Souverain l'«Arbitre Suprême» entre les institutions de l'État, et précise qu'il veille «au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume ».

Conséquences institutionnelles, le Souverain marocain préside un Conseil desMinistres (art. 48 Const.) qui délibère sur tous les sujets importants, et notamment sur «les orientations stratégiques de la politique de l'État» (art. 49 Const.), ou ce Conseil Supérieur de Sécurité qui est l'«instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays» (art. 54 Const.). Il est le «Représentant suprême de l'État» (art. 42 Const.), y compris sur la scène internationale.

Autre conséquence, le Souverain marocain a un droit spécifique à la parole, et à une parole qui fait autorité. Mohammed Amine Benabdallah écrivait à ce sujet : «Dans tous les cas de figure, le fait est que dès que le Souverain se saisit d'une question déterminée, et quel que soit son domaine, il ne revient plus à aucune autorité de s'en occuper, sauf à prendre les mesures qui s'imposent pour sa mise en

La légitimité dynastique est évoquée à un article 43 de la Constitution, qui ne fait que prendre en compte, très justement, le poids de l'histoire : le Maroc, c'est, et ce depuis 1.200 ans, le «Royaume du Maroc», et la dynastie Alaouite actuelle y règne depuis plus de 350 ans. Comme le notait Jean-Yves de Cara, «le Roi du Maroc, représentant suprême de la nation et symbole de son unité, trouve sa force précisément dans la légitimité de la dynastie. Il y a fusion ou symbiose entre le peuple et le Roi qui trouve ses racines dans l'exigence de continuité historique, d'identification nationale, d'unité spirituelle et de rassemblement du peuple autour du trône par-delà la diversité de ses origines dans l'espace et dans le temps»(8).

L'origine chérifienne de cette dynastie conduit à évoquer ensuite une seconde légitimité, la légitimité religieuse, intégrée à l'article 41 de la Constitution au travers du statut d'Amir al Mouminine, de Commandeur des croyants(9). Comme le rappelle Charles Saint-Prot, ce n'est pas «une simple appellation symbolique. C'est une fonction»(10). Une fonction qui, selon le même auteur, donne pour mission au Roi de «s'occuper personnellement de la bonne marche des affaires publiques»(11) et d'être «le premier artisan du mouvement et des réformes»(12).

Troisième légitimité, démocratique cette fois, celle qui vient de labei'a. Pour Michel Rousset, c'est en effet labei'a «qui constitue le pacte par lequel la société reconnaît le pouvoir du souverain, qui donne un fondement populaire à ce pouvoir, mais qui crée également à la charge de son titulaire des obligations à l'égard de la collectivité»(13). Dans cette même logique de relation directe entre le souverain et son peuple, l'approbation référendaire du texte constitutionnel en 2011 aura été, selon Mohammed VI, un «pacte indéfectible scellé entre le

cet indispensable facteur d'équilibre que nous avons évoqué. Abderrahim El Maslouhi notait sur ce point que l'article premier de ce texte de 2011 précise justement que «le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs» (art. 1eral.2 Const.). C'est, ajoutait-il, «une clef pour comprendre la logique d'un système appelé à fonctionner selon les règles du parlementarisme rationalisé»[(6)].

Mais c'en est une tout autant pour comprendre le rôle spécifique de la monarchie marocaine, d'un pouvoir qui reste par essence différent des autres, comme le rappelait le Roi Mohammed VI évoquant, en 2007, la «monarchie marocaine authentique» : «Une monarchie agissante – déclarait le Souverain - qui ne saurait être cantonnée dans un concept forcément réducteur, ni dans des prérogatives exécutives, ou organe législatif, ou autorité judiciaire»[(7)]. Une monarchie qui n'a pas dès lors le seul rôle d'un «pouvoir neutre», qui n'interviendrait que pour arbitrer les conflits ou les tensions existant entre l'exécutif et le législatif, ou entre l'État central et les collectivités locales, mais bien celui d'un pouvoir qui, grâce à sa légitimité spécifique et incomparable(I), est à même, non seulement, effectivement, de remplir ce rôle d'arbitre(II), mais aussi de fédérer la nation derrière une vision commune(III), deux manières finalement de parvenir à l'équilibre recherché.

I. La monarchie marocaine : un pouvoir à la légitimité incomparable

Pour comprendre la légitimité qu'a la monarchie marocaine à être une monarchie «agissante», il faut en revenir à ses fondements même, et à ses quatre légitimités croisées, dynastique, religieuse, démocratique et légale.

et se montrerait capable de se projeter dans des projets structurants à long terme.

Toute la difficulté d'une telle construction institutionnelle réside donc dans cet exercice d'équilibre, un équilibre qui ne peut de toute manière être réalisé que par des pouvoirs pleinement légitimes. Après d'autres, Guglielmo Ferrero, dans son ouvrage Pouvoirs[2], a clairement démontré les dangers des pouvoirs illégitimes, ou même quasi-légitimes : peu sûrs de leur fait, potentiellement instables, ces pouvoirs pensent à leur survie plutôt qu'à celle de leurs États et se montrent souvent oppressifs. Au contraire, lorsqu'il est légitime, le pouvoir, affranchi des craintes portant sur sa survie, est à même d'évoluer quand il le faut, et d'écouter les avis tout en décidant librement. «L'art politique, écrivait Julien Freund, est essentiellement un art de la décision, ce qui veut dire qu'il faut posséder l'intuition de la mesure qui semble la plus opportune ainsi que le sens de la responsabilité pour la cause que l'on défend»[3]. Une cause qui n'est pas celle du seul titulaire du pouvoir, mais aussi celle de ceux qu'il représente, car comme l'écrit encore Freund : «Le but spécifique du politique se détermine en fonction du sens d'une collectivité, c'est-à-dire qu'il consiste dans la volonté d'une unité politique de conserver son intégrité et son indépendance dans la concorde intérieure et la sécurité extérieure»[4].

Il me semble que la Constitution marocaine de 2011 a su trouver cet équilibre. Qu'elle a fort justement établi des institutions politiques en se basant, non sur des modèles étrangers, ou des mythes institutionnels, mais sur la réalité d'une nation spécifique, dont l'identité est structurée par des siècles d'histoire, réalisant ainsi ce «modèle marocain original» qu'évoqua le Roi Mohammed VI[5]. Il me semble aussi que ses rédacteurs ont su voir dans la monarchie

C'est qu'il faut ici se garder de toute appréciation idéologique pour, au contraire, apprécier avec pragmatisme l'adéquation de ces formes institutionnelles aux États qu'elles contribuent à organiser. Un grand penseur politique de la période révolutionnaire française, Joseph de Maistre, écrivait qu'une Constitution ne devait pas être une création intellectuelle coupée de la réalité, mais, plus simplement, la solution d'un problème qu'il énonçait ainsi : «Étant données - écrivait-il - la population, les mœurs, la religion, la situation géographique, les relations politiques, les richesses, les bonnes et les mauvaises qualités d'une certaine nation, trouver les lois qui lui conviennent»(1).

Mais quel est le présupposé de cette «édification constitutionnelle moderne» ? Que serait le fruit de cette édification, à savoir un État moderne ? Aujourd'hui comme hier, un État est sans doute avant tout la recherche permanente d'un équilibre. L'État moderne serait ainsi un État qui, sur la scène internationale, défendrait son identité et ferait respecter ses frontières, mais, en même temps, qui respecterait les identités et les frontières des autres États. Un État qui protégerait les libertés individuelles de ses citoyens, mais en veillant à ce que leur hypertrophie, typique d'un monde souvent trop individualiste, ne conduise pas à oublier le bien commun collectif. Un État qui saurait articuler le rapport entre le centre et la périphérie dans un mode de collaboration, et pas uniquement dans un rapport de domination, mais qui saurait aussi unifier, par-delà leurs différences, les différentes parties qui le composent. Un État qui mettrait en place une relation directe entre le titulaire légitime du pouvoir et le peuple, mais où le premier disposerait de la possibilité de décider librement, notamment lors des ces circonstances exceptionnelles où la survie même de l'État est en jeu. Un État enfin qui saurait entendre les doléances du quotidien, mais qui ne se limiterait pas à la gestion de l'instant présent

L’efficience de la forme monarchique face aux défis du monde moderne

Christophe Boutin

Professeur agrégé de droit pubic
Université de Caen-Normandie

L’axe des travaux de l’Académie du Royaume du Maroc, Monarchie et édification constitutionnelle moderne, nous renvoie en partie à la question de l’existence de modèles institutionnels, ou constitutionnels, et à celle de la pérennité de ces modèles face à cette Modernité dans laquelle nous devons vivre. Et il est vrai que tout constitutionnaliste s’est un jour posé la question de savoir si certaines formes institutionnelles, pour reprendre les formes pures de la classification du Stagirite, les monarchies, aristocratie ou démocratie, étaient fixées dans un temps donné, et si l’évolution de notre monde et la nécessaire adaptation à cette fameuse modernité impliquaient ou non leur remplacement.

Or à bien y regarder, et en tenant compte, en sus, que nous sommes le plus souvent en présence de « régimes mixtes » au sens aristotélicien, c’est-à-dire de systèmes institutionnels combinant des éléments de monarchie, d’aristocratie et de démocratie, il semble tout aussi erroné de penser que certaines formes seraient inadaptées pour faire face aux défis du monde moderne que de considérer que d’autres seraient universelles et intemporelles, ou auraient vocation à le devenir.

constitutionnelles. L’analyse elle-même, en la matière, par les concepts d’«instrumentalisation» ou de «neutralisation» de la Constitution ne peut pas ne pas avoir pour corollaire important l’identification ou non d’écarts par rapport à celle-ci, pour éviter de s’arrêter aux seules stratégies ou «manipulations» autour de la Constitution.

La référence à certaines analyses dans l’ouvrage susmentionné éclaire le sens de cette deuxième observation.

(86) Notre article : L’idée de légitimité dans la Constitution marocaine, précité.

(87) Un appel fort dans ce sens est exprimé dans le discours du Roi du 13 octobre 2017 devant le Parlement. Le discours dresse un constat sans concession du modèle de développement et appelle à sa révision profonde :«A cet égard, dit le Souverain, Nous invitons le gouvernement, le parlement et les différentes institutions ou instances concernées, chacun dans son domaine de compétence, à reconsidérer notre modèle de développement pour le mettre en phase avec les évolutions que connaît le pays. Nous formulons le souhait que soit élaborée une conception intégrée de ce modèle, propre à lui insuffler un nouveau dynamisme…».

(88) C’est une responsabilité qu’on peut insérer dans la problématique de l’interprétation démocratique de la Constitution de 2011. Dans ce sens, citons ce colloque (travaux non publiés) : L’interprétation démocratique de la Constitution de 2011 - Lectures croisées, Rabat, 21 novembre 2012. Notre propre contribution à ce colloque avait identifié en la matière les trois approches différentes suivantes :

- l’approche que cette Constitution, n’étant «pas démocratique», ne peut être l’objet d’une interprétation démocratique (Une interprétation «démocratique» introuvable) ;
- l’approche que la Constitution a besoin d’être interprétée, car son contenu démocratique est plus ou moins évident (Une interprétation «démocratique» à construire) ;
- et, enfin, l’approche (à laquelle nous souscrivons) que la Constitution a un caractère démocratique et elle doit être en tant que telle préservée de toute interprétation non démocratique (Une interprétation «démocratique» évidente à protéger, comme l’est la protection du choix démocratique).

Cette dernière approche s’inscrit dans le Discours à la Nation prononcé par le Roi, le 30 juillet 2011, invitant à l’«Attachement à la suprématie de l’esprit et de la lettre de la Constitution, unique voie judicieuse pour son application», tout en considérant «que toute pratique ou interprétation incompatible avec son essence démocratique, constituerait une transgression inacceptable, contraire à la volonté commune du Roi et du peuple» (le gras est de nous).

la réforme du code de la famille et le processus démocratique ne peut répondre à cette question, dans la mesure où ce rapport a relevé de façon croisée des deux registres religieux et démocratique, même si en la matière le premier a déterminé le deuxième. N'est-il pas, dès lors, plus simple et plus évident de considérer, en réponse à la question, que l'exclusivité du champ religieux interdit justement d'y envisager un quelconque usage de l'arbitrage par le Roi. En effet, dans ce champ où le Roi ne partage pas, il n'a pas non plus, à plus forte raison, à départager.

(82) Le point en plus dans cette question a été l'approbation de ces cahiers par la Haute Autorité de la Communication Audio-visuelle (HACA) dans deux décisions où toute motivation a été absente : décisions 13-12 et 14-12 du 29-3-2012, www.haca.ma.

(83) En même temps, le Roi avait mis en garde contre une programmation et un contenu des émissions de caractère religieux, qui ne cadrent pas avec la conception de l'Islam modéré, inscrite dans la Constitution.

(84) Une commission gouvernementale a été mise en place, un rééquilibrage a eu lieu du contenu des cahiers sur consultation de la HACA et de nouvelles décisions, motivées cette fois-ci, ont été prises par cette Autorité. En revanche, le Roi s'est abstenu d'intervenir au sujet de certaines compétences reconnues au décret en la matière et jugées par certains comme relevant explicitement de la loi relative à la communication audio-visuelle.

(85) Deux observations à ce niveau :

-En vertu de l'article 47, au vu des résultats des élections et en fonction de cette mise à l'écart de l'exclusivité, le Roi aurait pu, après le constat de l'échec en question, nommer au sein du deuxième parti la personnalité chargée de former le gouvernement. Il aurait pu aussi avoir toute latitude, sur les mêmes bases, à procéder à un autre choix. Voir à ce propos l'ouvrage collectif en arabe : L'article 47 (s/d d'Abdellatif Ouahbi et Hassan Tarek), Top Press, février 2017. L'ouvrage fait en même temps écho et rend compte des travaux du dîner-débat organisé le 23-12-2016 par l'Association Marocaine de Droit Constitutionnel sur le thème «L'élection du 7 octobre 2016 des membres de la Chambre des représentants : analyse constitutionnelle et politique du scrutin et processus de formation du gouvernement».

-Raisonnement constitutionnel bien différent de l'approche de science politique qui s'occupe d'analyser, comme dans ce cas, les stratégies et le rapport politique qui en découle entre les différents acteurs concernés. C'est en tout cas, une analyse qui ne peut supposer écarté chez ces acteurs et, partant dans l'approche elle-même, le souci de la cohérence avec les dispositions et les références

- Un article indépendant portant sur les attributions exclusives du Roi, Amir Al Mouminine, Président du Conseil Supérieur des Ouléma, lequel a été érigé en institution constitutionnelle.

- Un autre article définit le statut du Roi, en tant que Chef de l'Etat, son Représentant Suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat, de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Royaume, Guide éclairé, et Arbitre Suprême qui, transcendant toute appartenance politique ou autre veille à la préservation des choix démocratiques de la Nation, et à la bonne marche de ses institutions constitutionnelles.

Le Roi exerce ses missions régaliennes de Garant et d'Arbitre, qui sont énoncées dans cet article, sur la base des dispositions d'autres articles, expressément stipulées dans la Constitution, étant entendu que la législation est du ressort exclusif du parlement ».

(79) Abdeltif Menouni, Le recours à l'article 19, une nouvelle lecture de la Constitution?, Revue juridique, politique économique du Maroc, n° 15, 1984, p. 25-42.

(80) Divers arbitrages ont été rendus par le Roi sous ces Constitutions, de différentes manières, notamment à la demande explicite des acteurs politiques, en particulier en tant que composantes du Parlement. Dans ce sens, par exemple, l'une des versions du code électoral a été élaborée, à la « doléance » de l'opposition, non selon le mécanisme majorité/minorité au sein du Parlement, mais d'abord en dehors de celui-ci par consensus, suite à la demande d'un arbitrage Royal. Mais jamais, jusqu'à maintenant, il n'a été rendu d'arbitrage aussi consistant sous forme écrite comme celui rendu par le Roi, sous la première Constitution de 1962, sur demande de l'opposition parlementaire, au sujet de l'interprétation à donner aux dispositions de son article 40, relatives à la demande de la réunion d'une session extraordinaire du Parlement. A l'opposition, le Roi y avait donné raison pour la tenue de cette session (1ère partie de caractère juridique de l'arbitrage), mais aussi tort en mettant au clair l'instrumentalisation des droits reconnus à la minorité pour bloquer l'action gouvernementale (2ème partie de l'arbitrage, de caractère politique). Arbitrage publiée uniquement dans la version arabe du Bulletin officiel, à quelques mois de la proclamation de l'état d'exception en 1965, BO n° 2733, 17 mars 1965, p. 490-491.

(81) Il convient de le mentionner aussi : sans se confondre avec sa qualité de Chef de l'Etat, son titre de Commandeur des croyants est de nature à apporter renfort à cette fonction arbitrale, tout en ouvrant sur la question de savoir si au champ religieux, espace constitutionnellement exclusif du Roi, un arbitrage spécifique peut lui être appliqué. La séquence déjà évoquée relativement au rapport entre

Constitution - Analyses et commentaires, Imprimerie Royale, Rabat, 1992.

(69) Voir la décision du Conseil constitutionnel, n°931/13 en date du 30/12/2013, qui délimite, conformément à la Constitution, le sens et les conditions de la mise en œuvre de l'investiture, et s'oppose par-là à son usage suite à un simple remaniement gouvernemental. Le mécanisme ne peut intervenir que dans deux moments, au lendemain des élections et après une démission du Chef du gouvernement, ne porte pas sur la composition du Gouvernement mais sur son programme. Dans le cas d'espèce, le gouvernement remanié n'a pas présenté un nouveau programme.

(70) Il en a été ainsi en 2017 de la révocation par le Souverain de quelques ministres en vertu des dispositions du 3ème alinéa de l'article 47, par la mise en œuvre du principe de la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes, prévu à l'article 1, et en liaison avec les missions appropriées du Roi mentionnées à l'article 42. Voir dahir 1-17-72 du 25-10-2017, B.O. Version arabe, n° 6616 du 26-10-2017, 7, p. 618.

(71) C'est nous qui soulignons en gras.

(72) Didier Maus : L'exécutif dans la Constitution de 2011, in La Constitution marocaine de 2011, ouvrage précité, p. 71-84.

(73) Par rapport au Parlement et, à plus forte raison, par rapport au Pouvoir judiciaire, c'est la séparation des pouvoirs et non le partage du pouvoir qui est le repère exclusif.

(74) D. Melloni, précité, p.15. Didier Maus, précité, p. 81, estime que l'article 89 ouvre au profit du Chef du gouvernement «un véritable pouvoir de direction et d'arbitrage et devrait (lui) permettre de se comporter en véritable «patron» de l'équipe gouvernementale».

(75) D. Melloni, précité, p. 14.

(76) Le contenu et la structuration de l'article 92, qui ne peuvent être exposés ici, sont à voir directement.

(77) Le contenu et la structuration de l'article 49 relatifs au Conseil des ministres, qui ne peuvent être exposés ici, sont à voir directement.

(78) Dans son discours du 17 juin 2011, précité, le Roi réserve un long commentaire à cette distinction qu'annonçait la Constitution à l'état de projet : «A cet égard, la séparation des Pouvoirs et la clarification de leurs compétences respectives, apparaissent, entre autres indices saillants, à travers la décision de scinder l'article 19 de la Constitution actuelle, qui se décline désormais, en deux articles distincts :

de la Constitution ; Règle du vote définitif au profit de ladite Chambre des lois ordinaires et des lois organiques, selon les modalités fixées par les articles 84 et 85.

(65) En matière de contrôle, la prééminence ne concerne pas les mécanismes ordinaires de contrôle : à titre d'exemples, les questions parlementaires, l'audition des responsables par les commissions concernées de chacune des deux Chambres ou le bilan d'étape de l'action gouvernementale, sachant que ce dernier mécanisme est cependant initié par la majorité des membres de la Chambre des conseillers et seulement par le tiers de ceux de la Chambre des représentants (référence pour ces trois exemples, successivement aux articles 100, 102 et 101) .La prééminence concerne plutôt, totalement, les grands moyens de contrôle : la question de confiance est posée par le Chef du Gouvernement uniquement devant la première Chambre (article 103) ; la motion de censure est uniquement initiée et votée devant la Chambre des représentants (article 105), alors que la Chambre des conseillers n'initie et vote qu'une motion d'interpellation, donnant lieu à la réponse du Gouvernement, suivie d'un débat sans vote (article 106).

(66) Successivement les articles 64 (qui fixe les exceptions à l'immunité par l'irresponsabilité) et 69 de la Constitution.

(67) Les rédacteurs de la Constitution, au sein de la CCRC, étaient conscients qu'ils étaient là dans la logique d'un élément constitutionnel parlementaire démocratique et qu'ils étaient appelés à jauger son contenu et ses conséquences pour le cas du Maroc à partir des différents modèles des régimes parlementaires, notamment monarchiques. Les limites de ce papier ne permettent pas d'évoquer les éléments de ces modèles, entendu que la Constitution marocaine est allée vers cet élément de la responsabilité, mais dans la démarcation par rapport aux dits modèles. Ces derniers sont abordés par quelques analyses qui ont porté sur la Constitution marocaine de manière comparative. Voir dans ce sens :-La Constitution marocaine de 2011- Analyses et commentaires. Ouvrage collectif précité. -La Constitution de 2011 : Eclairages croisés sur le nouveau constitutionnalisme marocain. Pub. de l'AMDC, Soutien de la Fondation Hanns Seidel, Pesses Babel, 2014.

Les grands manuels de droit constitutionnel analysent bien entendu de façon concentrée les modèles en question. Le plus récent : Droit constitutionnel, ouvrage collectif (sept auteurs dont le défunt Louis Favoreu qui en assurait la coordination), 20ème édition, 2018, Dalloz.

(68) Voir l'explication du sens de cette non investiture dans : Abdeltif Menouni - Lectures dans le projet de Constitution révisée (de 1992), in Révision de la

que ces dahirs contiennent des dispositions qui portent création d'un cadre d'action pour les droits et libertés plus qu'elles ne prévoient des dispositions de fond relatives à cette matière.

(60) En effet, dans la Constitution de 2011 la qualité de Représentant suprême de la Nation n'existe plus, et le maintien de la protection par le Roi des droits et libertés ne permet plus cette intervention en raison de la scission du contenu de l'ancien 19 en deux articles, 41 (le Roi Amir Al Mouminine) et 42 (le Roi, Chef de l'Etat). Cet article prévoit notamment que le Roi exerce par dahirs les missions qu'il énumère «en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la présente Constitution». Cette mention ne permet pas de prendre des dahirs dans le domaine des droits et libertés.

(61) L'article posait cette limite au recours au référendum en question : le cas de l'adoption ou du rejet du texte concerné, lors de la deuxième lecture, par chaque Chambre à la majorité des deux tiers des membres qui la composent.

(62) Le discours Royal du 17 juin 2011 relève que «les domaines de la loi passent de 30, actuellement, à plus de 60 domaines dans la Constitution proposée».

(63) Même pratiquement pas utilisé, le mécanisme intervenant au niveau de l'initiative législative reconnue concurremment au Chef du gouvernement et aux membres du Parlement, est prévu par l'article 79 de la Constitution en ces termes «Le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi».

(64) Un aspect important, complémentaire du domaine de la loi, qui ne peut être traité ici dans la logique du présent papier, est celui relatif à la mise en œuvre du chantier législatif, notamment la longue liste des lois organiques. A ce propos, le discours du Roi du 10 mars 2013 devant le Parlement est d'une pertinence particulière, dans le sens du renforcement de la construction démocratique par la construction législative. Intervenant au moment de la commémoration du cinquantenaire de la fondation du Parlement marocain, il souligne le caractère déterminant de la législature concernée comme une législature fondatrice, «au cours de laquelle toutes les lois organiques doivent être adoptées». (Première session de la troisième année législative de la 9ème législature). Par ailleurs, d'un point de vue académique, il nous a été donné de traiter du chantier législatif, entre autres, dans un papier sur «Les emprunts constitutionnels dans la Constitution de 2011»,présenté au IX^{ème} congrès de l'AIDC (IACL), Oslo 16-20 juin 2014. Voir le site de cette association, IX^{e} congrès.

(64) En matière de législation : Dépôt prioritaire des projets de loi devant la Chambre des représentants, hormis certaines exceptions, tel que prévu par l'article 78

(57) Dans une conception anthropologique, il s'agit d'un pouvoir étatique exercé sur les populations et les territoires, qui cherche à assurer le monopole des procédures de définition et de contrôle sur les populations autochtones. Ainsi, la formulation d'un code juridique pour les populations autochtones et l'implantation d'un tissu administratif qui constitue un gouvernement des autochtones, sont des produits du pouvoir tutélaire. Au Brésil par exemple, le «pouvoir tutélaire» est une forme de pouvoir créé et exercé à partir de la création du«SPI», littéralement le «Service de Protection de l'Indien». (Livia Vitenti : «Le pouvoir tutélaire et la lutte pour la souveraineté des peuples autochtones du Brésil», Revue Anthropologie et Sociétés, Volume 32, 2008, p. 94 –100).

En rapport avec la tutelle et son exercice dans une situation de superposition juridique, la notion renvoie en droit constitutionnel à une maîtrise du pouvoir et de ses procédures, organisée par la Constitution elle-même, donnant donc lieu à une inscription plutôt relative de la séparation des pouvoirs dans le rapport entre les pouvoirs. De ce point de vue, la Constitution de 2011 en se démarquant des Constitutions précédentes, aboutit à une démarcation par rapport au contenu strict de cette notion et à une meilleure cohérence par rapport à ladite séparation, comme le relève d'ailleurs le Roi lui-même dans ses discours supra analysés, réservés à ladite Constitution.

A titre de comparaison avec un pays maghrébin, voir Asma Larif Béatrix : «L'Etat tutélaire, système politique et espace éthique», in Tunisie au présent – Une modernité au-dessus de tout soupçon ?, S/d Michel Camau, IREMAM, 2013.

En arrière-plan des problématiques posées par les notions de «tutelle» et de «protection» dans les domaines constitutionnel et politique, voir la thèse stimulante d'Édouard Bédarrides : Réviser la constitution, Une histoire constitutionnelle française, décembre 2014. L'auteur y traite de deux grands moments du processus constitutionnel français de 1791 à l'après 1958 en deux grandes parties : Protéger la Constitution (de 1789 à 1851), puis Améliorer la Constitution (de 1851 à nos jours). Thèse disponible en ligne.

(58) Dans le discours Royal du 17 juin 2011, on relève que «le pouvoir de législation et d'édiction de toutes les lois est désormais du ressort exclusif du parlement ».

(59) A titre d'exemples : Dahir 1-90-12 du 20 avril 1990, portant création du Conseil consultatif des droits de l'homme (BO 4044 du 2 mai 1990), remplacé par le CNDH, créé par le Dahir 1.11.19 du 1er mars 2011 (BO 5922 du 3 mars 2011) ; Dahir 1.01.298 du 9 décembre 2001, portant création de Diwan Al Madhalim (BO 4966 du 3janvier 2002), remplacé par l'Institution du Médiateur, créée par Dahir 1.11.25 du 17 mars 2011 (BO 5926 du 17 mars 2011). La remarque peut toujours être faite

(48) Indications et chiffres puisés dans les copies des documents de la Commission, en notre possession en qualité de l'un de ses anciens membres.

(49) C'est l'occasion de relever chez certains, abstraction faite de la nature du moment sans rupture ayant conduit à la Constitution de 2011, l'expression simultanée mais contradictoire de deux attitudes : une première attitude a accompagné le mouvement du 20 février pour affirmer le caractère démocratique du mécanisme assemblée constituante, devant être établi et issu de l'élection comme outil légitime et irremplaçable ; une deuxième attitude, antérieure à ce mouvement, a consisté à mettre en cause jusque-là le caractère irrégulier aussi bien des référendums constitutionnels et des élections (dont ceux à partir de 2011) que des partis qui y prennent part, aboutissant à mettre en évidence l'incrédulité des électeurs de même que le caractère fallacieux des institutions qu'ils ont élues. Idée développée dans une réflexion personnelle non publiée : Les élections du 25 novembre, étape importante pour la mise en œuvre de la Constitution du 1er juillet 2011 - Le doute et le nihilisme.

(50) L'auteur de ce papier, ancien membre de la Commission, ne peut aller au-delà des données exposées à partir des documents de celle-ci ainsi que de ses propres notes et observations. L'ensemble : débats de fond, faits de convergences et de divergences, substance des auditions et notes ou rapports écrits et discutés, reste à part, comme patrimoine commun de la Commission, et, au moins ici, il n'a pas sa place, ni par le fond, ni par la forme.

(51) Des mémorandums constitutionnels furent présentés au Souverain (cas notamment des Constitutions de 1992 et 1996). Ils n'ont cependant trouvé place dans la volonté constituante Royale que de façon indirecte et partielle. Voir notre publication : Les mémorandums constitutionnels, précité.

(52) Le contenu en lui-même du projet de la Constitution, dont rend compte le discours en dix axes, cadre plutôt avec la troisième partie infra de ce papier, relative au choix démocratique constitutionnalisé.

(53) C'est nous qui soulignons en gras.

(54) David Melloni, Le nouvel ordre constitutionnel marocain : de la «monarchie gouvernante» à la «monarchie parlementaire» ? in La Constitution marocaine de 2011 - Analyses et commentaires, LGDJ, 2012,p. 7-45.

(55) Michel Rousset : L'interprétation des pouvoirs du Roi dans la nouvelle Constitution, même ouvrage, p. 47-70.

(56) D. Melloni, précité.

(41) Les discours «techniques» ou «spécifiques», sous forme de lettres royales lues, peuvent être adressés à telle ou telle catégorie, à tel ou tel secteur ou à tel corps de métier, transigent bien entendu à cette règle. D'ailleurs, dans les moments forts, exceptionnels ou particuliers, les chefs d'Etat ne s'adressent qu'au peuple, au-delà des voix qui portent sa parole. A plus forte raison, dans le cas du Roi du Maroc, Chef de l'Etat, Commandeur des croyants et Représentant suprême de la Nation (dans la Constitution du moment, celle de 1996).

(42) C'est ce qui a été exposé supra dans le paragraphe précédent sur la régionalisation (entre autres) et les notes qui lui correspondent.

(43) Le premier cas renvoie principalement au quatrième fondement relatif à la consolidation du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et à l'approfondissement de la démocratisation, de la modernisation et la rationalisation des institutions, suivi du cinquième fondement portant sur le renforcement des organes et outils constitutionnels d'encadrement des citoyens, à travers notamment la consolidation du rôle des partis politiques dans le cadre d'un pluralisme effectif, et l'affermissement du statut de l'opposition parlementaire et du rôle de la société civile. Y ajouter aussi le troisième fondement dans sa référence au renforcement des prérogatives de la justice constitutionnelle. La logique du deuxième cas correspond aux autres fondements : consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine, consolidation de l'Etat de droit et des institutions, volonté d'ériger la Justice au rang de pouvoir indépendant, consolidation des mécanismes de moralisation de la vie publique et constitutionnalisation des instances en charge de la bonne gouvernance.

(44) Parallèlement à la Commission, fut mis en place le Mécanisme de suivi où siégeaient les représentants des partis politiques et des syndicats. Une dualité qui associait à la réflexion juridique de caractère objectif la perception politique de soubassement représentatif. En écho à la logique de cette dualité, il n'est pas inutile d'évoquer ici, la position du Président de la Commission qui n'admettait pas une certaine opinion au sein du Mécanisme ayant considéré la Commission comme son simple bras technique. Le développement qui suit supra sur la Commission confirme le sens de cette réserve.

(45) Pour le contexte de 1962 et ce qui a suivi, voir Abdelatif Agnouche, Histoire politique du Maroc : pouvoir, légitimité, institutions, Editions Afrique-Orient, 1987.

(46) Discours du 9 mars 2011.

(47) Idem.

(39) Concernant le parcours démocratique ainsi exposé, avant la Constitution de 2011, en termes d'initiatives royales, soit lancées par des discours Royaux, soit portées par des actes mis en route par la volonté Royale, un fait relatif à l'alternance gouvernementale devrait être abordé dans le cadre de cette note. En 2002, suite à l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme M. Driss Jettou, non affilié à un parti politique, Premier ministre. M. Abderrahmane El Youssoufi qui fut Premier ministre à la tête du gouvernement précédent, en vertu de l'alternance «consensuelle» à l'issue des élections de 2007, qualifia alors la nomination en question de renonciation à la «méthodologie démocratique», au regard de la position de son parti classé premier à l'issue des deux élections. Le commentaire de ladite nomination ainsi de la qualification en question nécessitent de prendre en compte deux éléments. En premier lieu, il y a une règle, à savoir que la Constitution de 1996 ne liait pas la nomination du Premier ministre aux résultats des élections. En deuxième lieu, il convient de tenir compte d'un fait : sur le plan politique, on a eu à assister, en 2002, juste après les élections, à un épisode en rapport avec les consultations que devaient mener ElYoussoufi pour la formation du gouvernement, faisant que celui-ci avait buté sur des dissensions entre son parti l'USFP et celui de l'Istiqlal. Ce dernier s'était rallié alors au PJD et au Mouvement populaire pour faire front commun.

L'appréciation que le Souverain avait faite, de manière liée, de la règle et du fait, l'avait amené à procéder à la nomination à laquelle il a choisi de procéder en 2002, sans que cela aboutisse de la part du parti de M. El Youssoufi à une renonciation à la participation au gouvernement constitué.

(40) Ce paragraphe intentionnellement très court est seulement destiné à situer l'un des éléments majeurs du contexte de la construction démocratique. Plusieurs analyses plus ou moins documentés et réfléchis (en dehors des éloges ou des pamphlets), ont essayé de cerner ce mouvement. Nous citons, entre autres :

-Une référence qui, en partant du concept d'espace public, nous a paru recouper la notion d'espace démocratique, en rapport avec le processus politique qui a conduit à la consécration du choix démocratique comme nouvelle constante : Mohamed Naimi, Mouvement du 20 février et appropriation de l'espace public au Maroc, Les Cahiers d'EMAM, Etudes sur le Monde Arabe et la Méditerranée, numéro 28, 2016.

-Puis une référence plus générale, de caractère comparatif : Bernabé Lopez Garcia, Le Maroc et le printemps arabe dans un monde en plein changement, PapersIEMed, mars 2012, p. 1-36.

que «Le Maroc a beaucoup à faire en termes de démocratie ; (que) la pratique quotidienne de la démocratie évolue avec le temps», mais affirme qu' «Il devrait y avoir un modèle marocain spécifique au Maroc». Extrait de Mustapha Séhimi : Citations de S.M. Mohammed VI, précité, p. 69.

(33) Discours prononcé le 12 octobre 1999 à Casablanca devant les responsables des régions, des wilayas, des préfectures et des provinces du Royaume, les cadres de l'administration et les représentants des citoyens.

(34) Christophe Boutin, politologue français. Interview au journal Le Matin du 2 août 2014. L'on peut d'ailleurs noter que le Souverain lui-même a tenu, dans son discours à l'occasion du 17ème anniversaire de son intronisation, s'adressant tout particulièrement à l'élite politique et représentative, à étendre aux instances élues le Nouveau concept d'autorité.

(35) Adoption par les deux Chambres du Parlement en janvier 2004 et entrée en vigueur le 5 février 2004. Sur cette réforme, voir à titre d'exemple : Bérénice Murgue, Les dessous d'une réforme sans précédent - Les Cahiers de l'Orient 2011/2 (N°102), et Jean-Philippe Bras, La réforme du code de la famille au Maroc et en Algérie : quelles avancées pour la démocratie ? - Critique internationale, 2007/4 (n°37).

(36) Il s'agit du discours Royal du 6 janvier 2006 qui a été aussi celui de la réception par le Souverain de l'Etude sur le bilan et les perspectives d'avenir du développement humain du Maroc.

(37) Voir : Synthèse du rapport final de l'IER, sur site du CNDH. Pour une étude sur l'IER et son œuvre à partir du concept de transition, située dans le contexte arabe, voir : Marouane Laouina, L'Instance Equité et Réconciliation-Une justice transitionnelle sans transition ?, in Des justices en transition dans le monde arabe-Contribution à la réflexion sur les rapports entre justice et politique (s/d d'Éric Gobe), Publications Centre Jacques Berque, juin 2016, p. 247-262. Voir, pour une approche différente, Abderrahim El Maslouhi : L'IER, espace public et apprentissage de la justice procédurale au Maroc. Une lecture habermassienne, L'Année du Maghreb, III/2007, p. 163-192. La remarque peut cependant être faite que l'intérêt théorique de ce genre d'analyse n'aboutit pas nécessairement à une pertinence dans l'application au cas étudié.

(38) Le rapport de la CCR est disponible sur le web. Pour une étude pluridisciplinaire sur le contenu du rapport, voir : Leviers stratégiques pour réussir la régionalisation avancée. Séminaire organisé par l'IRES le 11 mai 2011.

(26) Il s'agit du Roi, du Premier Ministre, du Président de la Chambre des représentants et du quart des membres de cette chambre. La Constitution de 1996 ajoute, du fait du bicaméralisme, le Président de la Chambre des Conseillers et le quart des membres de cette chambre. Il convient bien sûr de dissocier l'importance de cette nouvelle compétence du sort qu'elle connaîtra par la suite, qui dépend d'un certain nombre de facteurs liés notamment au rapport entre Parlement et Gouvernement et au comportement juridique et politique des acteurs qui y sont concernés. Dans les faits, le Conseil constitutionnel n'a rendu, en définitive, que peu de décisions relatives au contrôle de constitutionnalité des lois, 15 en tout.

(27) Feu Hassan II avait déclaré à un journaliste à ce propos que c'est l'esprit et non la lettre de la Constitution qui présidait à une telle nomination, in Mémoire d'un Roi, Plon, 1993.

(28) Article 59 de la Constitution de 1992, où le vote sur le programme selon les modalités indiquées pour le retrait de confiance selon les alinéas 2 et 3 de l'article 74, est bien un vote sur ce programme et non une investiture en bonne et due forme du gouvernement.

(29) Le mémorandum de 1996 présenté par la Koutla à la veille de cette Constitution inscrivait ce point parmi les revendications prioritaires. Voir à ce propos notre analyse : Les mémorandums constitutionnels-Perspectives constitutionnelles du régime politique marocain. REMALD, Collection Manuels et Travaux universitaires, N°26, 2001.

(30) Quant aux discours postérieurs à 2011, ils sont à considérer en principe comme des textes plutôt déterminés par le discours du 9 mars, constituant en quelque sorte des «out put» sous le magistère de ce discours historique.

(31) Il ne peut s'agir ici, bien entendu, d'une étude en bonne et due forme des discours Royaux. Une telle étude a son propre statut et ses propres caractéristiques méthodologiques. La logique du présent papier qui ne s'y prête pas, fait de ce paragraphe un simple préalable descriptif, plus ou moins analytique, en vue de saisir et de situer le caractère stratégique du discours du 9 mars. Voir à titre d'exemple d'études sur les discours Royaux, Mustapha Séhimi : Citations de S. M. Mohammed VI, Editions OKAD, 2000 (Précédé du même auteur par : Citations de S.M. Hassan II, SMER, 1981).

(32) On peut considérer qu'ils s'inscrivent dans une conception Royale de la démocratie, jamais exprimée avant 2011 dans un discours du Souverain. Dans une interview au Time publié le 26 juin 2000, le Roi prend parti pour la démocratie mais considère qu'«Essayer d'appliquer un système démocratique à l'occidentale à un pays du Maghreb, du Moyen-Orient ou du Golfe serait une erreur». Il y reconnaît

mandat parlementaire. Après le discours d'ouverture du Roi de cette session, les députés concernés ont mis fin à cette décision de retrait.

(18) Troisième et quatrième législatures de 1977 à 1992. Voir notre préface à l'ouvrage: Cinquante ans de vie constitutionnelle au Maroc - Quel bilan ? Publications de l'AMDC, p. 11.

(19) Cette période a duré un peu plus de 5 ans, et plus de 300 dahirs y ont été pris par le Roi dans le domaine de la loi. Voir notre article : Les dispositions constitutionnelles transitoires, REMALD, N°19 (Avril - Juin 1997), p. 107 - 130.

(20) Cinquante ans de vie constitutionnelle, précité, p. 13.

(21) Certains partis, notamment de l'opposition de gauche, ont continué à boycotter les référendums constitutionnels, notamment ceux de 1962, 1970 et 1972. Pour certains de ces partis, le boycott a concerné aussi les référendums de 1992 et de 1996. Dans le processus constitutionnel et politique marocain, il existe toute une histoire du boycott qui peut faire l'objet d'une analyse à part. Il convient de noter ici au moins que le distinguo est à faire entre le boycott des référendums constitutionnels et celui des élections législatives. Celui-ci n'était pas nécessairement lié au premier, notamment chez les partis d'opposition qui ont montré par la suite une vocation gouvernementale. En tant que liberté d'expression, le boycott fut aussi une expression et une composante du processus démocratique.

(22) Alain Rousillon et Jean-Noël Ferrié : Réforme et politique au Maroc de l'alternance - Apolitisation consensuelle du politique. Revue NAQD, 2004/1-2, N° 19-20, Penser le politique,p. 57-103.

(23) Jean Dupont, précité.

(24) Vis-à-vis du Parlement dont les membres détiennent leur mandat de la Nation, le Roi est devenu en 1970 le Représentant suprême de la Nation. Le constat sur le premier Parlement marocain ne peut cependant ignorer son bilan législatif pratiquement nul, ainsi que le mode conflictuel dans la mise en œuvre de sa fonction de contrôle. Voir à titre d'exemple : Paul Chambergeat, Bilan de l'expérience parlementaire marocaine. Annuaire de l'Afrique du Nord, 1965, p. 101-116.

(25) Des éléments sur ces deux révisions, sur leur contexte et sur leurs implications, notamment en relation avec la question démocratique, peuvent être extraits de : La révision constitutionnelle, un vrai faux débat ? Les cahiers bleus, N° 1/juin 2004. Fondation Friedrich Ebert.

(8) Abdelkrim Ghallab : L'évolution constitutionnelle et parlementaire au Maroc, 1908-1988, Imprimerie Annajah, 1988. Nabil Mouline, L'idée de Constitution au Maroc : documents et textes 1901-2011 (en arabe).

(9) Relever, cependant, l'accomplissement de certains repères de caractère démocratique : l'adoption du dahir du 15 novembre 1958 sur les rassemblements publics (B.O. 2404 bis du 27-11-58), celui de la même date relatif aux associations (Même B.O.), celui du 23 juin1960 relatif à l'organisation communale (B.O. 2487 du 24 juin 1960), mais également celui du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique (B.O. 2372 du 11 avril 1958).

(10) Ce rôle du Monarque par rapport aux crises et pour leur dépassement a été abordé, durant la période mentionnée 1962-1996, par notre article «Crise et rapport entre Gouvernement et Parlement au Maroc», REMALD, N° 16, juillet-septembre 1996, p. 9-55.

(11) Hassan II : Le défi. Mémoires. Y voir notamment : L'esprit de la Constitution, p. 79-86. Albin Michel, 1976. Ignace Dalle : Les trois Rois, la monarchie marocaine de l'indépendance à nos jours. Fayard, 2004. (Abderrahmane Youssoufi : Ahadith fi ma jara (Mémoires en arabe). Notamment tomes 1 et 2. Dar Annachr Al Maghribia, 2018.

(12) B.O. 2733 du 17 mars 1965, pp. 490-491. En version arabe uniquement.

(13) Abdelkader El Kadiri : La première expérience parlementaire marocaine, 1963-1965. D.E.S. de Droit public, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat, 1972.

(14) L'arbitrage susmentionné comportait un volet mettant en cause l'instrumentalisation politique à mauvais escient, de la part de l'opposition, des droits de la minorité. L'état d'exception aurait intervenu ainsi, dans ce sens, comme une «mise à l'abri» de la démocratie et de ses moyens.

(15) Voir paragraphe b infra sur le Contenu progressif des Constitutions.

(16) Jean Dupont, à titre d'exemple, avait fourni un compte-rendu et une analyse dans ce sens : Constitution et consultations populaires au Maroc. Annuaire de l'Afrique du Nord, 1970, p. 163 et suivantes.

(17) …dont on peut citer le refus de l'opposition de continuer de siéger à la Chambre des représentants après la fin du mandat parlementaire fixé constitutionnellement à quatre ans. Le retrait de l'opposition Ittihadia (députés USFP) de la session ordinaire du Parlement du printemps 1981 a été motivée par la mise en cause du référendum ayant prolongé de 2 ans, dans des circonstances particulières, ledit

Notes

(1) L'intégrité territoriale n'y est pas mentionnée. Elle pourrait être considérée comme implicite dans la constante Unité nationale. C'est l'article 42 qui met la garantie de l'intégrité territoriale du Royaume (dans ses frontières authentiques) parmi les missions qui incombent au Roi.

(2) L'article en question les cite sans mention de la constante Unité nationale. Celle-ci est affirmée à l'article 1 et il n'est nul besoin, car inopportun, de la citer à l'article 175 en tant qu'élément exclu de révision constitutionnelle. Cet article cite en plus un autre élément concerné par cette exclusion, constituant au fond une composante du choix démocratique, à savoir «les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution».

(3) Une remarque à faire : Les constantes, religion et unité nationale, sont de par leur nature, historiquement, dans le ressort de la Monarchie ; la Constitution marocaine depuis 1962 n'a fait qu'entériner ce lien de caractère fondamental (Article 19 dans les Constitutions de 1962 à 1996, articles 41 et 42 dans la Constitution de 2011).

(4) La justification de base à ce plan en trois parties réside dans le souci méthodologique d'individualiser le moment du discours royal du 9 mars 2011, fortement lié à l'intense moment national du 20 février de la même année, au moment où il est nécessaire de consacrer un développement à part au processus constitutionnel avant 2011, en vue de donner du sens à l'après 2011. La séquence 2011 du discours Royal est un moment qui a pour caractéristique, non pas sa durée courte en elle-même, mais son intensité et sa gravité de véritable pont ayant assuré le passage d'un moment voué à la révision à un moment inauguré , destiné à l'approfondissement.

(5) A titre d'exemples : Albert Ayache, Le Maroc, bilan d'une colonisation, Editions sociales, 1956 ; Mohamed Germouni, Un protectorat français au Maroc - Un nouveau regard, L' Harmattan, 2015 ; BahijaSimou, Le Maroc et la France - Le parcours vers l'indépendance 1912-1956,Archives Royales, 2016.

(6) Cet ajustement des deux légitimités par référence aux dispositions des Constitutions, de celle de 1962 à celle de 1996, a été abordé dans notre article : «L'idée de légitimité dans la Constitution marocaine», REMALD, N° 32, mai-juin 2000, p. 43-52.

(7) Paul Rezette : Les partis politiques marocains. FNSP, 1955.

publiques, qui ne va pas dans le contexte marocain sans difficultés et sans contradictions, aboutissant à mettre à l'épreuve les droits fondamentaux constitutionnels, ceux notamment en relation avec les objectifs socio-économiques dus aux citoyens. Ce dernier élément, notamment, de caractère stratégique, est lié structurellement aux autres éléments par la Constitution elle-même. En effet, la Constitution de 2011 n'est pas seulement une constitution politique et institutionnelle, mais aussi une constitution socio-économique, en faisant place à une véritable donne de droits fondamentaux socio-économiques, à l'option de la territorialité, à la démocratie participative, au développement durable et à d'autres paramètres d'ordre socio-économique et culturel. Dans un tel contexte, le rôle du Roi et de la légitimité Monarchique par rapport au choix démocratique se trouve sollicité de façon répétitive et intensive, au-delà du simple accompagnement que signifie au fond la protection constitutionnelle de ce choix. La nouvelle donne dans le rapport entre celui-ci et la monarchie constitutionnelle, en tant que constantes fédératrices de la Nation, est fortement tributaire de la maîtrise des aléas du contexte en question(87). Les ressources de la légitimité monarchique ne sont pas certes limitées, mais pour être déployées au profit du choix démocratique et de ses implications dans le sens de la Constitution, la responsabilité de la classe politique et des institutions représentatives est de se mettre dans la logique de celui-ci. Le désengagement par rapport à la démocratie d'avant 2011, résultat d'un processus constitutionnel progressif et cumulatif, est un révélateur premier et une obligation première dans le sens de cette responsabilité, en phase avec les missions dévolues au Roi, dont celle centrale et irréversible de la protection du choix démocratique(88).

monarchique à la fois du processus et du contenu constitutionnels, sans méconnaître leurs éléments de progrès, était l'axiome de fond du système constitutionnel. Concernant le deuxième moment, l'axiome devient différent. Il initie constitutionnellement une autre orientation : la Monarchie, support de la légitimité historique, a pour mission la protection du choix démocratique tout en étant présente dans le fonctionnement de ce choix. Il s'agit de la référence ici à toutes ces dispositions qui mettent le Roi, à la mesure de son statut de Chef d'Etat, en rapport avec les autres organes constitutionnels, sur la base de nouveaux fondements : la séparation, l'équilibre, et de la collaboration des pouvoirs, tels que conçus et affirmés dans l'actuelle Constitution, à partir justement de son article premier, article des constantes fédératrices de la Nation.

Il convient cependant de placer cette orientation inédite, non seulement dans la Constitution, mais aussi par rapport à la mise en œuvre de ses dispositions. C'est une mise en œuvre interpelée, depuis l'adoption de la Constitution et le déploiement de l'architecture constitutionnelle qu'elle prévoit, par des éléments aussi déterminants les uns que les autres. A mettre en particulier en relief : une évolution de la société et de l'opinion publique sans précédent, s'exprimant régulièrement dans des mouvements sociaux plus ou moins amples et plus ou moins organisés ;une déstructuration-restructuration de l'information et de la communication, marquée notamment par un déploiement massif des réseaux sociaux ; une recomposition du champ politique marqué par une audience presque en berne des partis politiques et des institutions représentatives ; un libéralisme économique constituant le support matériel du processus démocratique et le mode de déploiement des politiques

Conclusion générale

Dans une étude sur l'idée de légitimité dans la Constitution marocaine, antérieurement à la Constitution de 2011, l'hypothèse de l'auteur a été le passage d'une «légitimité monarchique simple» (surtout dans la Constitution de 1970) à une «légitimité monarchique composée» (surtout dans Constitutions de 1992 et 1996[(86)]. L'explication de ce passage a été déduite de l'évolution, jusqu'à cette dernière Constitution, des dispositions constitutionnelles ayant permis une construction lente et progressive, tout en étant délimitée, de la légitimité démocratique. Avec la Constitution de 2011 et ses apports, notamment sa densité démocratique mieux conçue et ouverte, le sens du passage en question se trouve dépassé. La légitimité monarchique «composée» pouvait signifier, en effet, que tout en ne restant plus solitaire et exclusive, elle faisait une place, mais en son sein, à la démocratie et à sa légitimité. La consécration dans l'actuelle Constitution du choix démocratique comme constante nationale, et, surtout, sa structuration dans une architecture constitutionnelle inédite, mettent plutôt en place, du moins constitutionnellement, la référence simultanée aux deux légitimités, monarchique et démocratique, et non plus une référence à cette dernière, nécessairement conditionnée par la référence à la première. Peut-être que la nouvelle hypothèse, à esquisser à partir de la Constitution de 2011, est celle d'un autre passage : celui d'une donne démocratique mesurée devant être adaptée à la centralité de la Monarchie (Constitutions de 1962 à 1996), à une architecture démocratique structurée exprimant un déploiement de la légitimité démocratique, parallèle à cette centralité (à partir de la Constitution de 2011). Concernant le premier moment, l'adaptation à la centralité

du gouvernement, un principe a été respecté, celui de la priorité. C'est ce principe qui a été appliqué en toute constitutionnalité au profit du parti arrivé en tête des élections. Mais, pour tenir compte aussi des autres partis et des résultats des élections, ce principe ne pouvait pas se muer en principe d'exclusivité. La solution Royale a été, au fond, une solution médiane. Seul le principe de priorité a été utilisé, mais de façon adapté au moment concerné : d'abord, le parti arrivé en tête, puis après, le constat d'échec dans l'aboutissement des négociations, le même parti, mais en chargeant en son sein une autre personnalité en vue de former le gouvernement, atténuant ainsi la priorité, sans l'écarter, pour ne pas la voir se transformer en exclusivité. La mise à l'écart évidente de celle-ci dès le constat de l'échec aurait pu aboutir, en toute constitutionnalité, à la nomination au sein d'un autre parti, en vertu des résultats des élections[(85)]. Il y avait, en somme de la part du Roi, un usage équilibré d'une régulation réparatrice, arbitrant implicitement un moment central du fonctionnement des institutions démocratiques et en fonction de leur nouveau caractère parlementaire.

A la lumière de ces trois exemples, la déduction suivante est possible à notre sens : En l'absence jusqu'à maintenant, sous la Constitution de 2011, d'un cas d'arbitrage proprement dit, et même si la fonction trouve à être formellement mise en œuvre, la latitude qui revient au Roi d'utiliser ou non sa fonction d'arbitrage, jointe au caractère aussi bien constitutionnel que politique du rapport entre les pouvoirs et ses acteurs, fait qu'il est possible de placer l'arbitrage dans la fonction royale plus large de régulation. La régulation est une mise en œuvre informelle de l'arbitrage.

les forces vives et l'opinion publique, en général, regardaient du côté du Roi. Dans le principe, il fallait protéger le choix démocratique en permettant la continuité du redéploiement de la légitimité démocratique, enclenché suite à l'adoption de la Constitution de 2011. Dans les faits, il fallait permettre la mise en place du gouvernement et, partant, le rapport institutionnel nécessaire à la gestion des affaires de l'Etat.

Le Roi finit par décharger de la mission de former le gouvernement la personnalité à laquelle il l'avait confiée suite aux élections, puis procède à la nomination d'une autre personnalité pour s'en acquitter. En prenant cette mesure, le Souverain est resté dans les dispositions du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, relatives à la nomination visée au sein du parti arrivé en tête des élections et au vu de leurs résultats. Le sixième alinéa de l'article en question, relatif à la révocation du gouvernement, suite uniquement à la démission du Chef du gouvernement, n'était nullement concerné. En mettant fin à la mission (non aboutie) de former le gouvernement, le Roi n'a pas mis fin à un gouvernement constitué et n'a, dès lors, révoqué qu'un chef de gouvernement qui n'a pas encore eu ce statut. Celui-ci est en effet conditionné successivement par la nomination par le Roi des membres proposés aux portefeuilles gouvernementaux (2ème alinéa de l'article 47) et l'investiture du gouvernement par la Chambre des représentants (dernier alinéa de l'article 88).

Dans cette situation constitutionnelle et politique à la fois, le Roi a mis en œuvre la Constitution, explicitement son article 47 pour les modalités de son déblocage, et implicitement, son article 42 pour les missions présidant à ce déblocage. A l'égard des partis politiques, parties prenantes à l'élection puis aux négociations pour la formation

a différé la mise en œuvre du retrait. Le Roi a ainsi usé d'une variante de l'arbitrage et non de l'arbitrage lui-même : en l'espace d'un temps politique rendu relativement serein par cette façon royale de procéder, il a plutôt agi par sa fonction de régulation institutionnelle, en mettant en œuvre sa mission, prévue à l'article 42, de «garant de la continuité de l'Etat», veillant «au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles». Par une régulation progressive, le Roi a évité une paralysie du gouvernement.

S'agissant enfin de la troisième situation en relation avec la formation du gouvernement, la protection du choix démocratique apparaît dans le recours du Roi à la Constitution en vue de débloquer la voie politique qui apparaissait obstruée devant les formations politiques concernées. Au lendemain des élections du 7 octobre 2016, le Roi nomme, conformément à l'article 47 de la Constitution, le chef de gouvernement au sein du parti arrivé en tête de ces élections, celui-là même qui a conduit le gouvernement, après application de la même règle, suite aux élections du 25 novembre 2011. Le processus engagé par la personnalité en question en vue de la constitution de sa formation gouvernementale dure plusieurs mois et devient pratiquement, par la suite, enlisé dans une impasse.

L'analyse engagée ici étant centrée sur les fonctions arbitrale et régulatrice du Roi, l'idée est celle de voir et d'apprécier ce que le Souverain pouvait ou devait faire à l'égard d'une impasse qui s'est avérée, en fin de compte, réelle et contre-productive. Aucune coalition gouvernementale n'a pu en sortir et, tout au plus, celle qui pouvait se constituer n'avait pas l'accord de celui qui fut chargé de proposer une formation à la nomination royale. Implicitement ou, tout au plus, plus ou moins explicitement, les partis politiques,

celui-ci et d'attirer l'attention sur le non-respect par les dispositions des cahiers des charges en question du principe constitutionnel du pluralisme dans ses différentes dimensions, linguistique, culturelle et politique et, partant, de l'identité plurielle de la société marocaine[83]. Il s'agit là donc d'une activation de l'article 42 de la Constitution par une interpellation-arbitrage initiée par le Roi lui-même, mais que les protagonistes institutionnels ou non autour des cahiers en question avaient eux-mêmes vivement souhaitée[84].

Qu'en est-il de la deuxième situation portant sur l'intermède de crise de la majorité au sein du premier gouvernement constitué sous la Constitution de 2011 ? Le désaccord persistant entre le parti à la tête de la coalition gouvernementale et un parti important de cette coalition a donné lieu à un quasi blocage de l'action de l'organe exécutif, et aux répercussions évidentes sur leur rapport au sein du Parlement. Une demande d'arbitrage, sur la base de l'article 42 de la Constitution, a été adressée au Roi, en sa qualité d'«Arbitre Suprême », par ce deuxième parti au moment où il annonçait la décision de son Conseil national de se retirer du Gouvernement et dont l'exécution fut laissée à l'appréciation de son Comité exécutif. Cet arbitrage n'a pas eu lieu en bonne et due forme, évitant ainsi de se prononcer sur un désaccord qui concerne, en définitive, deux partis politiques. Mais le Roi a agi au plan institutionnel et il l'a fait de manière graduée : d'abord, en ne répondant pas à la demande d'arbitrage, il a permis d'empêcher la validation par le parti concerné de la décision de retrait, handicapante pour le gouvernement ; ensuite, en acceptant plus tard, sur présentation du Chef du gouvernement, la démission des Ministres concernés tout en leur demandant de continuer à expédier les affaires courantes jusqu'à la nomination de nouveaux ministres, il

du choix démocratique». Dans ce cadre, l'arbitrage royal, à la fois constitutionnellement et en tenant compte de la nature du champ politique marocain, peut être explicite ou implicite, intervenir suite à une demande formelle ou au vu d'une situation donnée, pouvant dès lors s'exprimer en tant que tel, ou s'inscrire dans une initiative émanant du Roi, à partir de sa fonction d'interpellation ou de régulation[(81)].

Avec l'arbitrage royal, c'est la Constitution en action qui est à un moment donné, supervisée par la Constitution magistrale. Dans cette dynamique de la relation entre la mise en œuvre et la référence, trois situations de problématique démocratique permettent, par l'intervention du Roi, de comprendre l'arbitrage Royal, d'une manière ou d'une autre : l'élaboration des cahiers des charges relatifs à l'audio-visuel public ; une situation de crise entre les composantes de la majorité gouvernementale ; et le processus de formation du gouvernement au lendemain des dernières élections des membres de la Chambre des représentants. Dans chacun de ces cas, la protection du choix démocratique a été la lame de fond vis à vis du rapport politique entre les organes et les acteurs concernés, posant par là-même le problème d'approche et de degré de prise en compte et d'appropriation des normes démocratiques retenues dans la Constitution.

Concernant les cahiers des charges, relatifs à deux grandes chaînes de l'audio-visuel public et semi public, les débats et les contradictions, en 2012, entre le Ministre en charge de leur élaboration et les partenaires concernés se sont focalisés sur la configuration des programmes et leur répartition entre les langues véhiculaires, plus particulièrement en relation avec les principes et les valeurs affirmés par la Constitution[(82)]. Suite à l'aggravation à ce sujet des désaccords au sein même du Gouvernement, l'intervention du Roi a été d'interpeller

Par rapport à la dimension démocratique, l'énoncé des missions fait place pour la première fois au choix démocratique et à sa protection par le Roi. De même, par l'explicitation de ces missions et la délimitation de leur mise en œuvre, on est loin de la conception du Pouvoir Royal qui pouvait être déployé en vertu de l'article 19, de «faible teneur juridique », dans les Constitutions précédentes, au-delà des pouvoirs dévolus explicitement au Roi(79). Le changement ne réside pas simplement dans la teneur juridique de l'actuel article 42 de la Constitution. Il réside aussi dans le déploiement, à partir de cet article, d'une nouvelle autorité du Roi, au profit des missions qui lui sont reconnues.

b) Le Roi, Arbitre suprême

L'arbitrage royal est une question centrale par rapport à la mission de protection du choix démocratique. Au-delà d'une définition de l'arbitrage plutôt circonscrite en droits interne et international, en droit constitutionnel, au niveau des chefs d'Etat, son contenu et sa portée dépendent des systèmes constitutionnels, même si l'objectif commun est celui de préserver l'ordre constitutionnel grâce aux statuts et aux moyens qui sont propres à ces autorités. Au Maroc, l'arbitrage du Roi doit être saisi dans l'architecture constitutionnelle conçue dans la nouvelle Constitution. Devenu explicite par la reconnaissance du Roi comme «Arbitre Suprême», au moment où il était implicite dans les constitutions précédentes, il peut reconduire la pratique antérieure(80), mais entre deux repères : d'une part, le partage du pouvoir opéré par la Constitution, joint à la règle de l'article 42 faisant que le Roi exerce les missions qui lui sont reconnues «par dahirs en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus…» ; d'autre part, l'existence parmi ces missions, de celle de veiller, au même article, «à la protection

a) Le réaménagement du pouvoir royal

L'on doit partir d'un constat : le Roi n'est plus, dans la Constitution de 2011, «Représentant suprême de la Nation» (ni non plus «personne sacrée»), qualité qui lui était reconnue dans les Constitutions précédentes, à partir de celle de 1970. En même temps, ses statuts de chef religieux «Amir Al Mouminine» et de «chef de l'Etat», qui étaient réunis dans ces Constitutions depuis 1962 au même article 19 (qui ne citait explicitement que la première qualité), se trouvent désormais dissociés dans deux articles successifs, respectivement l'article 41 et l'article 42. En sa qualité, maintenant distincte, de chef de l'Etat, et dont il est le «Représentant suprême», il serait dans la situation que réserve l'article 56 de la Constitution d'Espagne au monarque de ce pays en tant que «chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence…». Ce rapprochement ne peut, cependant, circonscrire le Souverain marocain dans ce seul seuil descriptif. Si la Constitution marocaine emprunte cet élément symbolique de la monarchie parlementaire, elle le place (en plus de la nouvelle articulation entre le Roi et le Chef du gouvernement) dans une structure du Pouvoir Royal, établie dans l'article 42 de la Constitution, qui permet de démarquer le Roi par rapport à cette articulation, non seulement par des pouvoirs (partagés ou encadrants), mais aussi par des missions qui lui sont propres. L'idée, dès lors, est celle d'une Constitution qui se caractérise certes par un autre réaménagement des pouvoirs, mais surtout, au niveau du Roi seul, par la définition de la nouvelle autorité qu'il a par les missions, anciennes et nouvelles, dont il a la charge à partir de l'article 42, dans le cadre du nouveau régime constitutionnel marocain[78].

par rapport aux changements introduits sur cet ordre, par le biais du pouvoir exécutif, dans la nouvelle Constitution. L'on doit relever, dès lors, une dyarchie propre à la Constitution marocaine, en phase avec les exigences d'une Monarchie dont les pouvoirs sont réaménagés, mais ne basculent nullement vers la dimension simplement symbolique[77].

Le parallèle entre les deux Conseils peut être difficilement interprété comme un jeu à somme nulle, aboutissant à considérer que le statut et les prérogatives de l'un, le Conseil des ministres, neutralisent et vident de substance ceux de l'autre, le Conseil de gouvernement. La lettre explicite de la Constitution opère un partage que seule la comparaison avec la Constitution précédente permet d'en saisir la consistance, même en passant par une interprétation où la lecture de l'article 49 est sensée relativiser celle de l'article 92. Plus que cela, le Gouvernement est présent dans les deux conseils : en exclusivité au Conseil du gouvernement, en l'absence du Roi ; et en présence de celui-ci et sous sa présidence au Conseil des ministres. Dans les deux cas aussi, il est l'organe revigoré, délibérant dans le premier cadre, et prenant part à la délibération dans le deuxième. Le parallèle est encore, plus fondamentalement, l'expression de l'évolution de la Monarchie marocaine vers de nouvelles missions que le Roi exerce en dehors du Conseil des ministres.

2. La nouvelle configuration du Pouvoir Royal

L'idée directrice de cette nouvelle configuration est que celle-ci est le support de la protection du choix démocratique, à partir d'une légitimité monarchique renouvelée. Elle apparaît, à notre sens, dans les deux changements : le réaménagement du pouvoir Royal et l'explicitation constitutionnelle de la qualité du Roi en tant qu'Arbitre suprême.

qu'il exerce désormais sans délibération des décrets en Conseil des Ministres (de même qu'il en est devenu des projets de lois), le Chef du gouvernement voit ses prérogatives mieux affirmées. Son autorité prévue sur le Gouvernement, la supervision et la tutelle affirmées qu'il a sur les entreprises et les établissements publics, de même que son pouvoir devenu autonome de nomination, pour ne citer que ces éléments à partir des articles 89 et 91 de la Constitution, constituent «une transformation radicale du régime marocain, dont la métamorphose est ici tout particulièrement saisissante»[(74)].

Cette image d'une tête renforcée du Gouvernement est davantage consolidée par l'insertion du Conseil du gouvernement dans la Constitution (article 92 de la Constitution). Institution coutumière avant 2011, ce conseil n'avait que la compétence, à l'amont, de préparer et, à l'aval, de mettre en œuvre les décisions du Conseil des ministres. Constitutionnalisé, il accède à l'exercice du pouvoir exécutif, comme l'affirme au profit du Gouvernement l'article 89 de la Constitution. Celle-ci le dote de compétences propres, pour une délibération à part, indépendante de celle qui relève du Conseil des ministres. Il a désormais la qualité d'«une réelle instance décisionnelle», sans aucune confusion «avec le Conseil de cabinet tel qu'il se pratiquait en France sous la III^ème^ République, ou tel qu'il perdure - aujourd'hui encore – sous la V^ème^ République»[(75)]. L'article 92 de la Constitution constitutionalise, en même temps que le Conseil de gouvernement, les pouvoirs qui lui reviennent et relèvent de sa délibération[(76)].

Dans la logique de partage du pouvoir, le Conseil des ministres (article 49 de la Constitution) est le siège, cependant, de prérogatives parallèles, exclusives ou s'entrecroisant avec celles du Conseil du gouvernement. Il l'est ainsi d'abord à titre d'institution pérenne de l'ordre constitutionnel marocain, puis à titre d'institution équilibrante

constitutionnelle. La relativisation apportée par les articles 47 et 104 constitue autant un équilibrage dû au statut de la Monarchie et de sa légitimité qu'une confirmation de la nouvelle responsabilité gouvernementale, comme effet de la constitutionnalisation du choix démocratique.

- Le partage du pouvoir

Conséquence de cet équilibrage, le partage du pouvoir est aussi une expression du nouveau pouvoir exécutif et, partant, du choix démocratique dans ses données de parlementarisation et de déploiement-restructuration de la légitimité démocratique.

Un gouvernement qui devient organe constitutionnel responsable devant le Parlement, doit constituer, en conséquence, un pouvoir et disposer de pouvoirs. Cet emprunt à l'exécutif parlementaire ne se présente, cependant, ni sous la modalité espagnole, ni sous la formule française, pour évoquer deux cas dissemblables et extrêmes de la place du gouvernement et de son premier ministre dans un régime parlementaire ou semi-parlementaire (plus couramment semi-présidentiel)(72). C'est à l'égard du Roi que la Constitution de 2011 traduit cet emprunt, de manière spécifique, en organisant un partage du pouvoir entre lui et le Chef du gouvernement(73). La Constitution procède ainsi à l'aménagement de deux rapports : entre les deux organes-autorités, Roi et Chef du gouvernement, puis entre les deux organes-institutions, Conseil des ministres et Conseil de gouvernement.

Tout d'abord, le Chef du gouvernement acquiert ce titre en remplacement de celui de Premier Ministre. Il voit, dès lors, ses compétences se renforcer. Investi toujours du pouvoir réglementaire

Chef d'Etat, pouvant s'avérer nécessaire à des moments donnés, parallèlement à la responsabilité parlementaire du Gouvernement, par le biais de cette révocation partielle et sélective[70].

Dans le deuxième cas, l'article 104, son premier alinéa en l'occurrence, pose à propos de la prérogative du Chef du gouvernement de pouvoir dissoudre la Chambre des représentants, la condition qu'il doit le faire «par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi[71], le président de cette Chambre et le président de la Cour constitutionnelle». Concernant le Chef du gouvernement, cette prérogative est le corollaire de sa responsabilité devant la Chambre. Différente de la dissolution qui revient au Roi, plutôt de caractère discrétionnaire et arbitral, elle permet d'autonomiser le rapport entre le Gouvernement et le Parlement dans des situations où la crise, liée à ce rapport, ne nécessite pas une dissolution par le Roi. L'intervention du Roi, dans les conditions de l'article 104, est au fond un contrôle qui peut aboutir soit à écarter la dissolution par décret, soit à en faire une sorte de «codécision», ou de décision «autorisée», dont la responsabilité incombe au Chef du gouvernement. Dans un cas comme dans l'autre, c'est une régulation par le Roi de l'équilibre parlementaire dans un moment crucial, celui de recourir à la dissolution, pour le fonctionnement des institutions de la légitimité démocratique.

Il s'agit, en somme, de deux moyens qui aboutissent à placer le mécanisme responsabilité gouvernementale à un niveau intermédiaire entre le dualisme et le monisme, plus près, au fond, de celui-ci que du premier. En s'abstenant de reprendre la double responsabilité gouvernementale, la Constitution de 2011 a abouti au fond à élever d'un cran le caractère parlementaire de l'architecture

monarchique et démocratique, tel que déjà annoncé par les deux discours Royaux ayant accompagné la Constitution à l'état de pré projet, puis de projet avant l'approbation référendaire.

Qu'en est-il donc, en deuxième lieu, de la place de la responsabilité gouvernementale, ainsi conçue, au sein du système monarchique et, partant, de la nature de l'ajustement qui en découle entre les deux légitimités ?

La nouvelle responsabilité gouvernementale n'aboutit pas, au-delà de l'autonomie que la Constitution réserve par ce biais au Gouvernement, à un total désengagement de la prérogative royale. De façon spécifique, il sera procédé à sa relativisation, sans cependant aboutir à la vider de sa nouvelle teneur parlementaire démocratique. Le rééquilibrage au profit de la prérogative royale atténue, sans être de la même ampleur, la suppression par la Constitution de la double responsabilité gouvernementale, et dont l'outil du côté du Roi était la faculté de mettre fin à son initiative aux fonctions du gouvernement. Deux moyens permettent ce rééquilibrage relatif : à l'égard des ministres d'une part, et concernant la prérogative de la dissolution d'autre part, reconnue au Chef du Gouvernement.

Dans le premier cas, l'article 47 de la Constitution prévoit que «le Roi peut, à son initiative et après consultation du Chef du Gouvernement, mettre fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement». L'on pourrait peut-être prétendre que la pratique à partir de cette disposition pourrait aboutir à lui donner telle ou telle dimension, comme elle pourrait déboucher sur telle ou telle conséquence. La disposition en elle-même reste, cependant, le support d'une vigilance constitutionnelle du Roi en tant que

met en œuvre ce mécanisme dont le sort dépend de la satisfaction des conditions fixées par les dispositions de cet article. Il prévoit, en effet, que suite successivement à la désignation des membres du Gouvernement par le Roi, à la présentation pour débat du programme gouvernemental devant les deux Chambres et à son vote par la seule Chambre des représentants, le Gouvernement est investi, après avoir obtenu la confiance de ladite chambre, exprimée par le vote à la majorité absolue de ses membres en faveur du programme gouvernemental.

Il convient de retenir, cependant, que le caractère parlementaire de la responsabilité et de l'investiture accède à un niveau qui n'était nullement celui retenu dans la Constitution précédente. De la double responsabilité du Gouvernement devant le Roi et la Chambre des représentants, le passage est effectué à la responsabilité devant la Chambre seulement. En terminologie parlementaire, c'est un passage du dualisme au monisme. De même, le vote du programme dans la Constitution de 1992 comme dans celle de 1996, n'était qu'un vote de confiance et non une investiture du Gouvernement. Mais même sous l'angle de l'investiture, celle-ci se faisait par le moyen d'une majorité négative de rejet qui ne permettait pas de la consacrer comme telle. Il était prévu, en effet, dans la Constitution que «la confiance ne peut être refusée ou le texte rejeté qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des représentants»[(68)]. La Constitution de 2011 clarifie l'investiture du Gouvernement et ouvre la voie à sa distinction des autres moyens dont peut user la Chambre en question à l'égard de celui-ci[(69)].

L'idée à retenir en fin de compte, est celle d'une avancée en parlementarisation par le biais de la responsabilité gouvernementale, donnant lieu, à un autre ajustement des deux légitimités

exprimée à travers les urnes, et jouissant de la confiance de la majorité à la Chambre des représentants» ; d'autre part, «de la consécration du principe de la nomination du premier ministre au sein du parti arrivé en tête des élections de la Chambre des représentants et sur la base des résultats du scrutin». Dans le deuxième discours, en conséquence, c'est la consécration de «l'émergence démocratique d'un gouvernement issu du suffrage universel direct».

A partir de là, il fallait constitutionnellement non seulement sortir avec une conception de l'aménagement de la responsabilité du Gouvernement, mais déterminer aussi la place de cet aménagement au sein d'un système monarchique qui entreprend une réforme constitutionnelle sans précédent, en ayant en vue les différents modèles de responsabilité parlementaire des gouvernements(67).

Concernant en premier lieu l'aménagement de la responsabilité gouvernementale, la Constitution de 2011 apporte un nouveau contenu. Il réside dans deux articles de la Constitution, 47 et 88, dont les dispositions doivent être envisagées dans la succession et la complémentarité. Le premier article dispose que «le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants, et au vu de leurs résultats». Il précise ensuite que «sur proposition du Chef du Gouvernement, il nomme les membres du gouvernement». Si cet article met celui-ci au seuil de la responsabilité devant la Chambre dont il est issu après les élections, il le met en principe dans l'hypothèse majoritaire dans laquelle il doit se trouver au moment de la nomination en bonne et due forme de l'équipe gouvernementale. L'article 47 ouvre la voie à la responsabilité, mais sûrement pas sur une garantie du mécanisme majoritaire. L'article 88, en second lieu,

2011 constitue un apport en phase avec la valeur symbolique qui a été toujours celle du Parlement dans le processus démocratique marocain. La revendication politique formulée dans le cadre de ce processus a fait pendant longtemps de cette institution, une priorité de la réforme constitutionnelle, liée qu'elle est aux enjeux de l'élection, de la représentation et même de la plaidoirie démocratique.

b) Le nouveau pouvoir exécutif

Au regard de la Constitution de 2011, cette appellation se réfère au passage du Gouvernement comme simple organe exécutif au Gouvernement comme Pouvoir exécutif, aménagé autour d'un Chef de Gouvernement. Celui-ci, responsable devant la seule Chambre des représentants va pouvoir désormais exercer le pouvoir réglementaire qui lui échoit en cette qualité, constitutionnellement en toute indépendance. Le titre de Chef de gouvernement est en concordance avec cette transformation. Cette fois-ci, à la différence du Parlement comme pouvoir législatif, l'impact du choix démocratique n'apparaît pas en premier lieu dans le prisme de l'articulation entre les deux légitimités monarchique et démocratique, mais, d'abord et surtout, dans celui de l'équilibre parlementaire, même s'il y a un lien de cause à effet entre les deux éléments. Deux données centrales de l'architecture constitutionnelle dans la Constitution de 2011 illustrent cet impact : la responsabilité gouvernementale, d'une part et le partage du pouvoir d'autre part.

- La responsabilité gouvernementale

Successivement dans ses deux discours, celui du 9 mars 2011 et celui du 17 juin de la même année, le Roi affirme de façon solennelle cet élément. Dans le premier discours, il est question d'une part, «d'un gouvernement élu, émanant de la volonté populaire

Un troisième élément, enfin, mérite d'être évoqué dans le sens de la mise à niveau démocratique de l'institution parlementaire. Il concerne deux volets. Le premier est relatif au statut et aux devoirs et obligations des parlementaires. La référence peut être limitée dans ce sens à deux éléments : concernant d'une part l'immunité parlementaire, la Constitution écarte l'inviolabilité et ne retient plus que l'irresponsabilité, faisant que les parlementaires ne sont plus protégés par l'immunité qu'en ce qui concerne les actes accomplis en cette qualité ; concernant d'autre part les règlements intérieurs des deux Chambres, la Constitution exige pour la première fois l'indication dans ces règlements des obligations de participation des parlementaires et les sanctions pour absences injustifiées à leur encontre[66]. Le deuxième volet est d'une innovation qualitative. Il s'agit d'un statut pour l'opposition, esquissé pour la première fois dans la Constitution. L'article 60 qualifie l'Opposition de composante essentielle des deux Chambres et affirme sa participation aux fonctions de législation et de contrôle du Parlement. Cette qualification est la résultante de l'article 10 qui garantit, à l'entrée de la Constitution dans son titre premier relatif aux dispositions générales valant principes et fondements de l'Etat, un statut à part à l'Opposition parlementaire. C'est un statut qui se traduit par l'explicitation d'un certain nombre de droits spécifiques, dont en particulier la présidence de la Commission en charge de la législation à la Chambre des représentants. Il se traduit aussi, par l'équilibre entre les droits et les devoirs, au moyen de l'obligation faite aux groupes de l'opposition «d'apporter une contribution effective, active et constructive au travail parlementaire».

Pour conclure sur le nouveau pouvoir législatif, la remarque peut être faite aisément que l'apport en la matière de la Constitution de

complétés par d'autres articles de chacune des deux Constitutions, de façon plus dense dans le cas de l'actuelle Constitution où une vingtaine de lois organiques sont prévues. L'examen attentif des matières montre aussi bien l'élargissement des compétences que l'explicitation de celles déjà prévues dans la précédente Constitution, ou présentes implicitement dans ses dispositions relatives au domaine de la loi. Même en se limitant à l'appréciation par l'explicitation du nouveau domaine de la loi, l'on est en droit d'en tirer au moins deux observations. Il y a d'une part, un effet de mise à niveau de la matière concernée, et la liste des libertés et des droits fondamentaux en est l'illustration centrale, au vu des catégories, des règles et des principes constitutionnalisés. Il y a d'autre part, les bénéfices à tirer en principe de l'explicitation : une protection du domaine de la loi de toute interprétation réductrice du Gouvernement, notamment par le mécanisme de l'exception d'irrecevabilité[(63)], jointe à une visibilité plus grande pour les propositions de lois des parlementaires[(64)].

Un deuxième élément est à évoquer aussi. Il est d'une teneur importante dans le sens du choix démocratique, en faisant la place idoine au suffrage universel. Il s'agit de la prééminence de la Chambre des représentants par rapport à la Chambre des conseillers. La Constitution de 2011 organise cette prééminence de la première Chambre, élue à la différence de la deuxième Chambre au suffrage universel direct, dans le domaine aussi bien de la procédure législative que du contrôle parlementaire du Gouvernement[(65)]. La Constitution de 2011 substitue ainsi le bicaméralisme inégalitaire au bicaméralisme égalitaire dans la Constitution de 1996, en phase avec la supériorité du suffrage universel direct sur le suffrage universel indirect.

Constitution. L'exclusivité de l'exercice du pouvoir législatif au profit du Parlement est ainsi préservée jusqu'à l'élection de la nouvelle Chambre ou du nouveau Parlement, d'autant plus qu'elle doit intervenir deux mois au plus tard après la dissolution, tel que prévu par l'article 97.

- Il s'agit, enfin, de la modification intervenue au niveau du mécanisme de la deuxième lecture. Celle-ci, pouvant être demandée par le Roi aux Chambres du Parlement, pouvait être suivie une fois effectuée, selon l'article 69 de la Constitution précédente, par un référendum législatif initié par le Roi, à propos de la proposition ou du projet de loi soumis à la deuxième lecture[(61)]. Là aussi, l'exclusivité du pouvoir législatif du Parlement se trouve préservée dans l'article 95 l'actuelle Constitution, car le référendum législatif à l'initiative du Roi n'y intervient plus pour sanctionner et concurrencer ce pouvoir.

- ***Les éléments complémentaires***

Il s'agit d'éléments qui s'inscrivent dans la logique du choix démocratique en le traduisant dans des règles qui valorisent la représentation nationale. Même partiellement, sous forme de règles reconduites de la précédente Constitution, ces éléments fusionnent avec les nouvelles règles pour exprimer la conception du nouveau pouvoir législatif, conçue dans l'actuelle Constitution.

Le premier élément à évoquer dans ce sens est relatif au domaine de la loi. En termes de liste, il y a une véritable extension dans l'énumération des matières que met l'article 71 dans le domaine en question[(62)]. C'est une évaluation par l'appréciation quantitative à travers notamment une confrontation, au premier degré, de l'article 46 de la Constitution de 1996 à l'article 71 de la Constitution de 2011,

du pouvoir législatif. A l'article 45 de la Constitution de 1996 qui se contentait de «la loi est votée par le Parlement», se substitue l'affirmation que «le Parlement exerce le pouvoir législatif» à l'article 70 de l'actuelle Constitution. L'exclusivité apparaît dans cette affirmation en elle-même[(58)], mais elle se vérifie aussi dans trois démarcations de cette Constitution par rapport à la Constitution précédente.

- Il s'agit, en premier lieu, de la dissociation entre le dahir royal et les matières qui relèvent de la loi. A partir de l'article 19 dans les Constitutions précédentes, des dahirs pouvaient et avaient pu effectivement intervenir en matière de droits et libertés, pour la création d'un certain nombre d'institutions[(59)]. Dans cet article, l'attribut du Roi en tant que «protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités», joint à sa qualité en tant que «Représentant suprême de la Nation», permettait l'intervention en question. Le contenu de l'article 19 en question scindé (et enrichi) en deux articles dans la Constitution de 2011, distinguant le Roi en qualité d'Amir Al Mouminine et le Roi en tant que Chef de l'Etat, a eu pour conséquence de mettre fin à cette articulation[(60)].
- Il s'agit, en deuxième lieu, du changement intervenu au niveau de la prérogative constitutionnelle de dissolution par le Roi du Parlement. Il était prévu dans l'article 72 de la Constitution précédente que le Roi pouvait, en attendant l'élection du nouveau Parlement, exercer «outre les pouvoirs qui lui sont reconnus par la présente Constitution, ceux dévolus au Parlement en matière législative». Cette prérogative de «suppléance» législative est écartée par l'article 96 de l'actuelle

Deux faisceaux d'éléments peuvent soutenir cette façon de voir, dans le cadre de l'actuelle articulation entre la Monarchie et le Choix démocratique en tant que deux «constantes fédératrices de la Nation» : le nouvel équilibre des pouvoirs et la nouvelle configuration du pouvoir Royal.

1. Le nouvel équilibre des pouvoirs

C'est surtout à travers les deux pouvoirs, législatif et exécutif, que ce nouvel équilibre peut être approché, de façon à apprécier l'impact du choix démocratique dans l'architecture constitutionnelle et, partant, au niveau de l'articulation des deux légitimités, monarchique et démocratique. Dans la logique du caractère et de l'équilibre parlementaires conçus dans la Constitution pour le système constitutionnel, cette appréciation sera mieux perçue, même différemment, au niveau aussi bien du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif.

a) Le nouveau Pouvoir législatif

Au niveau de ce pouvoir, l'impact du choix démocratique apparaît dans le prisme de l'articulation entre les deux légitimités en question, plus que dans celui de l'équilibre parlementaire. Dans ce sens, l'exclusivité du pouvoir législatif au profit du Parlement est le premier élément à aborder. D'autres éléments le complètent comme éléments en phase avec le choix démocratique en tant que tel, sans cependant être en rapport direct avec l'articulation entre les deux légitimités.

- L'exclusivité du pouvoir législatif

La Constitution consacre le Parlement comme Pouvoir législatif, à la différence de la précédente Constitution qui le reconnaissait comme simple organe législatif. Désormais, il est le détenteur exclusif

constitution, «devra» désormais l'emporter sur «l'interprétation lato sensu» de ses pouvoirs dans les constitutions précédentes[55].

Par rapport à ces deux perceptions, argumentées dans leur propre logique, la conception d'une appréciation intermédiaire de la nouvelle Constitution marocaine est possible et elle est même conforme au contexte et à la méthode qui ont présidé à l'élaboration de cette Constitution et à sa sanction par référendum populaire. Le nouveau contenu qu'elle établit est destiné à être le relais entre un système en fin de parcours et un autre qui entame le sien propre. En termes à la fois constitutionnels et politiques, la déconnexion entre les deux n'est pas une substitution instantanée, mais l'organisation d'un remplacement par la mise en œuvre de la Constitution, aussi bien à travers ses propres dispositions que par le biais des lois destinées à la déployer. Dans le cadre de cette situation telle qu'elle est propre au système constitutionnel marocain, le choix démocratique est le vecteur incontournable du cheminement de sa parlementarisation. Sur cette base, l'idée peut être soutenue que même sous le vocable de monarchie gouvernante, le système organisé ne rend pas celle-ci «inavouée», comme il vient d'être souligné dans certaines analyses[56]. Elle est plutôt inscrite autrement dans la Constitution, moyennant restructuration et réaménagement. C'est une monarchie gouvernante nouvelle version, non pas du fait de la transposition d'un régime parlementaire proprement dit, mais du fait de la mise en place, en conséquence, d'une monarchie à équilibre parlementaire, dont l'une des missions est justement la protection du nouveau système constitutionnel et de sa nouvelle constante, le choix démocratique. Dans la logique de cet équilibre, il s'agit donc, non d'une protection «tutélaire» de ce choix, mais d'une prise en compte de sa constitutionnalisation et de ses implications institutionnelles[57].

légitimité monarchique. Une liaison est ainsi établie entre le choix démocratique et le caractère parlementaire du régime tel que conçu dans la nouvelle Constitution.

En approuvant le contenu de la Constitution de 2011, le référendum du 1er juillet de cette année est en même temps une approbation du choix démocratique comme constante nouvelle, ainsi que des conséquences constitutionnelles qui lui sont liées. Cette constitutionnalisation a une dimension : elle ne concerne pas le choix démocratique en tant que simple constante inscrite dans la Constitution, mais renvoie plutôt à la reconfiguration du contenu de cette dernière, comme conséquence logique et nécessaire de ladite constitutionnalisation. Au caractère nouveau de la constante devait en effet correspondre les éléments d'un contenu constitutionnel nouveau. Les changements introduits dans le sens de la nouvelle constante devaient intervenir dans le sillage à la fois du "signifié" et du «signifiant» parlementaires du choix démocratique. Ils concernent de façon centrale l'architecture constitutionnelle et le réaménagement des pouvoirs. Parallèlement à la légitimité monarchique, ce sont des changements destinés à repositionner les institutions et les mécanismes de la légitimité démocratique.

Par quels éléments illustrer cette évolution ? Dans deux orientations différentes la Constitution de 2011 a été présentée, soit comme une interférence entre les deux ordres constitutionnels, celui de cette Constitution et celui de la Constitution précédente, soit comme un ordre constitutionnel à part. Dans la première perception, la nouvelle Constitution fait place à une «monarchie parlementaire revendiquée», mais elle recèle en même temps «une monarchie gouvernante inavouée»(54). Dans la deuxième perception, «l'interprétation stricto sensu» des pouvoirs du Roi dans ladite

complémentaires : le premier est relatif aux constantes immuables de la nation marocaine ; le deuxième concerne «les attributs et les mécanismes qu'induit le caractère parlementaire du régime politique marocain». Celui-ci a pour fondements, dans le sens du discours, les principes de souveraineté de la nation, la prééminence de la Constitution comme source de tous les pouvoirs, la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, ainsi que la séparation, l'indépendance et l'équilibre des pouvoirs. La deuxième optique, externe, découlant de cette appréciation royale, conclut à un «renouvellement de pacte» par une «nouvelle Constitution qui représente un tournant historique et déterminant dans le processus de parachèvement de la construction de l'Etat de droit et des institutions démocratiques». Le projet officiel de Constitution est plus qu'une loi suprême pour le Royaume. Il est, aux yeux du Souverain « le socle solide du modèle marocain original de démocratie et de développement»(52).

III. Le choix démocratique dans la Constitution : la constitutionnalisation et ses implications

Le noyau de la proposition portée par cet intitulé réside dans le renforcement des mécanismes parlementaires et, partant, du caractère parlementaire du régime constitutionnel dans la Constitution de 2011. Dans le discours Royal du 17 juin 2011 présentant le projet de cette Constitution, on relève en effet «la volonté de conforter et de consacrer les attributs et les mécanismes qu'induit le caractère parlementaire du régime politique marocain»(53). Ce caractère constitue, au fond, dans cette Constitution la nouvelle expression de la légitimité démocratique, tout en étant articulé à la

La volonté derrière la Constitution de 2011 est bien une volonté royale en tant que volonté constituante. Le discours du 17 juin 2011 (à la suite de celui du 9 mars) montre bien que cette volonté se démarque bien de celle ayant présidé aux Constitutions précédentes. Dans le cas de ces dernières, au-delà des nuances, le passage de l'initiative au référendum constitutionnel était sans intermédiation de caractère populaire ou semi populaire[(51)]. Dans le cas du projet de Constitution de 2011, la voie de cette intermédiation a été empruntée, grâce à une appréciation royale appropriée de son contexte. Le discours explique, ainsi, que le texte élaboré fait place, après le cadre référentiel du discours du 9 mars, à trois contributions : en premier lieu, les propositions pertinentes avancées par les instances politiques, syndicales, associatives et de jeunesse ; en deuxième lieu, le travail novateur accompli par la Commission consultative ; et, en troisième lieu, l'action constructive menée par le Mécanisme politique. Le discours reconnaît ainsi, à l'égard de ces trois parties prenantes, une «contribution démocratique», dans une «approche participative» qui «a permis d'aller, au-delà de la révision de la Constitution actuelle, vers la confection d'une nouvelle Constitution». C'est, en somme, une démarche en harmonie avec un contexte porteur d'une exigence démocratique plus avancée. La volonté constituante du Roi a donc emprunté un canal participatif avant de déboucher sur le référendum d'approbation de la Constitution.

L'annonce du projet de Constitution a fait place aussi à une évaluation de l'importance démocratique de ce texte. Deux optiques ont servi dans le discours royal à cette évaluation. La première optique est interne. Il perçoit dans le contenu l'instauration d'un «modèle constitutionnel marocain original», supporté par deux piliers

sept fondements que ce dernier a esquissés pour la réforme constitutionnelle, ainsi que pour la régionalisation avancée insérée dans cette réforme vouée à la modernisation et la mise à niveau des structures de l'Etat. Dans ce sens, la Commission a travaillé sur six groupes de thèmes : la pluralité de l'identité nationale, droits et libertés ; la réforme de la justice et les nouvelles prérogatives de la justice constitutionnelle ; le nouveau statut du Gouvernement ; l'extension du pouvoir législatif, la prééminence de la Chambre des représentants et le statut de l'opposition ; le pluralisme et la démocratie participative, l'institutionnalisation des instances en charge de la gouvernance et la moralisation de la vie publique ; et, enfin, la recomposition de la deuxième Chambre et la constitutionnalisation de la régionalisation.

Le travail séparé sur ces thèmes, de même que le travail coordonné sur leur articulation avaient pour lame de fond la démarcation par rapport à la Constitution de 1996. Dans l'esprit de la Commission, il ne s'agissait pas simplement d'une révision mais aussi d'un dépassement de cette Constitution. Au vu des fondements royaux, repris dans les thèmes mentionnés, la Commission avait, au fond, pour mission de travailler pour un palier plus élevé de démocratie dans le régime constitutionnel marocain[(50)].

b) Le discours royal du 17 juin 2011

Il constitue une annonce officielle du projet de la nouvelle Constitution, une fois le travail de la Commission terminé, en interaction avec le Mécanisme politique où siégeaient notamment les représentants des partis politiques. Dans l'optique du processus démocratique, cette annonce est importante de deux points de vue : l'initiative en termes de volonté constituante, puis l'évaluation faite du résultat de cette initiative.

associations des droits humains : 10 pour 4 heures ; les associations de développement : 8 pour 4 heures ; les associations de moralisation de la vie publique : 5 pour 4 heures ; les syndicats, 5 pour 7 heures et demie. Soit 76 heures et demie d'audition. Le reste, 22 heures, est réparti au prorata du nombre des entités représentatives entre les associations amazigh, les associations pour la réforme de la justice, les oulémas, la CGEM, les organisations de presse, les associations de développement, un groupement d'art et culture, un groupement de fédérations de sport et la catégorie de jeunes individuels. Ces derniers au nombre de 76 jeunes dont 12 jeunes femmes ont eu droit à 5 heures d'audition.

En termes de mémorandums présentés, 185 documents ont été soumis à la Commission par 185 entités. La distinction doit être faite, cependant, entre les mémorandums de caractère général, de préoccupation constitutionnelle et politique et ceux de préoccupation plutôt catégorielle. Les partis politiques, notamment, sont représentatifs de la première classe avec 32 mémorandums. Les diverses associations, notamment celles des droits humains sont représentatives de la deuxième classe, ayant présenté leurs propres mémorandums[48].

Au-delà des indications brutes et des statistiques, dans les deux volets, auditions et réception-traitement des mémorandums, la Commission a constitué ainsi un espace d'interaction démocratique avec les différentes forces vives de la Nation. Elle n'a pas été certes une assemblée constituante, mais, certainement un forum et un marqueur dans le processus démocratique[49].

Concernant enfin son orientation, la Commission ne pouvait la puiser que dans le discours Royal. Elle a été ainsi attentive aux

qui avait précédé l'élaboration de la première Constitution de 1962[45]. Dans les deux contextes, cependant, le repère a été le même : la Monarchie, sa légitimité et sa relation directe avec le peuple pour toute question stratégique, comme l'élaboration ou la révision d'un texte constitutionnel, sanctionnée par un référendum populaire. Tel fut le cas durant tout le processus constitutionnel et tel il l'a été en 2011, sans même nul besoin d'évoquer l'existence ou non d'une rupture, paramètre habituel pour juger de la nécessité ou non d'une assemblée constituante.

A partir de sa légitimité, s'appuyant sur la demande démocratique du moment, le Roi a donc procédé, dans une «approche participative», à la nomination et à la mise en place d'une « commission ad hoc pour la révision de la Constitution»[46]. Une commission qui est à la fois nationale et légitime.

S'agissant de sa méthode, la Commission a fait sienne l'invitation royale «à être à l'écoute et à se concerter avec les partis politiques, les syndicats, les organisations de jeunes et les acteurs associatifs, culturels et scientifiques qualifiés, en vue de recueillir leurs conceptions et points de vue»[47]. Des indications et des chiffres sont utiles dans ce sens.

En termes d'audition, la Commission a pu auditionner une centaine d'entités représentées par 468 personnes dont 91 femmes, pour autant d'heures d'écoute (98,5 heures). En nombre et, partant en temps d'audition, les partis politiques viennent en tête : 31 pour 48 heures d'exposés et de questions-réponses. Ils sont suivis dans l'ordre, notamment, par les associations de jeunes : 12 pour 5 heures ; les associations de droits de la femme : 11 pour 4 heures ; les

sont induites par rapport aux autres constantes, impliquant de manière particulière, une conception renouvelée des missions de la Monarchie à partir de son statut et de sa légitimité.

2. Le discours royal à l'aval

Si le discours du 9 mars 2011 a annoncé l'élaboration de la future Constitution, un autre discours, celui du 17 juin 2011, est venu valider par la réception et le couronnement cette élaboration, œuvre de la Commission consultative de révision de la Constitution. A l'aval donc, le deuxième discours accueille et prend acte du contenu du projet de constitution, confirmant par-là le caractère solennel et particulier de la procédure de son élaboration. Dans les deux cas, la concrétisation du discours du 9 mars par l'œuvre de la Commission, puis par la confirmation Royale émanant du discours du 17 juin ayant abouti à la sanction référendaire, est la concrétisation d'une étape importante et déterminante dans le processus démocratique. Ils s'inscrivent tous les deux dans ce processus comme deux liens au profit d'une légitimité démocratique renouvelée et renforcée, l'un procédural et participatif (la Commission), l'autre garant et stratégique (le Discours).

a) La Commission consultative de révision de la Constitution

En tant que lien tel qu'il vient d'être décrit, la Commission peut être saisie d'un triple point de vue : sa nature, sa méthode et son orientation(44).

Concernant sa nature, le fait est qu'elle n'a pas été élue, mais le fait aussi est qu'elle est originale et sans précédent dans la pratique d'élaboration des Constitutions marocaines. Dans le contexte de sa mise en place, l'idée d'assemblée constituante a refait surface dans une sorte de rapprochement, notamment, entre ce contexte et celui

En lui-même, le choix démocratique est une montée en valeur nationale et symbolique de l'élément démocratie et de la légitimité démocratique. La teneur en démocratie (principes, institutions, mécanismes et procédures) dans la Constitution précédente, résultante d'une amélioration progressive, n'a pas donné lieu à ce seuil de valorisation. La nouvelle constante prend sa place parmi les autres constantes en vue des mêmes engagements, en l'occurrence le respect, la protection et l'irréversibilité. Dans l'harmonie et les équilibres nécessaires, le choix démocratique s'inscrit désormais dans le patrimoine national des fondements constitutionnels.

Le choix démocratique, une fois affirmé, devrait impliquer ensuite des conséquences. Cette logique est présente dans le discours royal. En identifiant les sept fondements de la réforme constitutionnelle à entreprendre, le Roi a tenu compte au fond des implications de cette affirmation. Des fondements sont liés directement au choix démocratique, alors que d'autres en ont une relation indirecte. Dans le premier cas, il s'agit notamment d'une traduction de ce choix en termes de principes, d'institutions et de rapports institutionnels adéquats. C'est ce qui permet à la légitimité démocratique de se déployer, non seulement en une démocratie représentative plus efficace, mais aussi, pour tenir compte de l'évolution de l'espace public, en démocratie participative. Dans le deuxième cas, les fondements esquissés ont pour but, dans une connexion systémique avec les organes constitutionnels et l'équilibre des pouvoirs, de renforcer l'organisation et le fonctionnement de la démocratie et de la légitimité démocratique[43]. Dans les deux cas, et de façon spécifique au niveau de chaque fondement, des conséquences

n'est pas la première traitée dans le discours. C'est par la régionalisation avancée que le Roi ouvre son adresse au peuple, pour l'entretenir de la « phase suivante » de ce chantier. La réforme constitutionnelle qui focalise l'attention, considérée comme réponse à la demande du moment, est ainsi inscrite par le discours dans la continuité des réformes structurantes de l'Etat et de la société. Le lien est établi dans le discours entre la régionalisation et la réforme constitutionnelle : la nature et l'ampleur de la régionalisation projetée exigent elles-mêmes de revoir la Constitution et l'articulation des pouvoirs de l'Etat. Il s'agit, comme l'affirme le Souverain dans son discours de «donner une forte impulsion à la dynamique réformatrice profonde qui est en cours, et dont le dispositif constitutionnel démocratique constitue le socle et la quintessence». Le besoin d'accélération, ou même de reconsidération de la dimension de la réforme en question, ne s'inscrit pas donc dans un vide[42].

- Concernant la place du choix démocratique, le discours royal le met pour la première fois parmi les constantes du pays, «à savoir l'Islam en tant que religion de l'Etat garant de la liberté du culte, ainsi que la commanderie des croyants, le régime monarchique, l'unité nationale, l'intégrité territoriale et le choix démocratique». Il s'agit là, affirme le souverain, d'un «compromis historique ayant la force d'un nouveau pacte entre le Trône et le peuple». Un renouveau des constantes nationales est ainsi entrepris où le choix démocratique a une place constitutionnelle à tenir. C'est une place perceptible de deux manières : l'affirmation du choix démocratique en lui-même, en tant que tel ; ensuite, la conscience de ce que celui-ci a à induire comme conséquences.

Dans ce contexte, seul le Roi est porteur de cette envergure. Lui seul, de par sa responsabilité non seulement politique et concrète, mais aussi et surtout historique et symbolique, pouvait et devait entendre et traiter ce fait du peuple et de la société, exprimé par une jeunesse à la fois consciente et déboussolée. Les missions de l'article 19 de la Constitution (de 1996) se trouvaient subitement interpelées, non pour la gestion de l'Etat, mais pour la sauvegarde d'une société en mouvement, à la recherche de repères.

- Le discours royal du 9 mars 2011 qui intervient alors, n'intervient pas comme une simple réponse circonscrite au Mouvement, mais comme une réponse globale destinée à la Nation toute entière. Dans la trame du processus démocratique, le discours ne réagit pas en effet à une séquence, fut-elle mouvementée, mais se situe plutôt dans les exigences de la continuité de ce processus. Dans le discours du 9 mars, cette orientation apparaît dans le destinataire, dans la structure et dans la place réservée au choix démocratique.
- Concernant le destinataire, le Roi s'adresse au Peuple et non pas au Mouvement. Intervenant après celui-ci, il n'est pas sourd à sa voix, mais par obligation constitutionnelle et historique, il ne peut s'adresser qu'au Peuple, destinataire de toute parole royale grave et projetée vers l'avenir(41). Les grands thèmes, dont ceux de la démocratie, de la Constitution ou des réformes déterminantes en général, relevant de la continuité ou devant être accélérés à des moments particuliers, ne peuvent avoir que le Peuple pour interlocuteur.
- Concernant la structure, la réforme constitutionnelle, support du processus démocratique et du futur choix démocratique,

à une régionalisation avancée d'essence démocratique et vouée au développement[38]. Sans avoir été liée, au départ, à une réforme de la Constitution, la régionalisation projetée reste néanmoins constitutive d'une expression royale majeure en termes de processus et de construction démocratiques[39].

b) En 2011, le discours du choix démocratique

Il l'est ainsi en tant que discours dans la gravité du solennel. Il est en même temps, de façon plus générale, discours de la Constitution, du régime constitutionnel et de la démocratie. Il est, en ayant été à l'écoute des revendications du moment, à l'amont à la fois du choix démocratique et de l'architecture constitutionnelle qui a fini par l'accueillir :

- Au-delà de sa genèse, le Mouvement du 20 février a été une demande de démocratie, venant de la base et non d'une quelconque intermédiation, celle notamment des partis politiques. De par sa structure (plutôt éclatée), ses mots d'ordre (plutôt convergents) et son déroulement (plus ou moins organisé), il se situe au-delà de l'intermédiation, pour s'adresser à l'Etat et non à l'élite politique au sein ou en dehors de celui-ci. Abstraction faite de l'interférence, par la suite, de certaines composantes de cette élite avec le mouvement, la dynamique de celui-ci fut une dynamique générale, donnant lieu à une situation où le social a créé son propre sens politique. A partir de ce seuil et de cette nature, le mouvement a été un appel qui ne pouvait plus être entendu et traité qu'au-delà des partis et même des organes courants, devenus ainsi dépassés, de la vie constitutionnelle. La réponse devait être, en effet, à la fois constitutionnelle et supra constitutionnelle[40].

principalement les partis politiques, en relation avec la cause de la femme.

- La création de l'Instance Equité et Réconciliation fut à son tour un marqueur du processus démocratique. Instituée par le Roi en 2004, son rapport final fut commenté par le Roi dans un discours en 2006 comme étant la perspective ouverte sur un Maroc nouveau, celui des droits fondamentaux, de l'Etat de droit et du développement économique, social et humain(36). S'inscrivant dans le processus d'ouverture politique depuis 1990, le rapport de l'IER est constitutif d'une perspective constitutionnelle et démocratique, notamment par sa première recommandation relative à la «consolidation des garanties constitutionnelles des droits humains». Celle-ci a été en effet déclinée en plusieurs sous-recommandations sur ces droits, mais aussi, sur des principes et des mécanismes constitutionnels, de même que relativement aux rapports à promouvoir entre les organes constitutionnels(37). Il s'agit là également, en rapprochement avec la réforme du code de la famille, d'une esquisse partielle anticipée du contenu démocratique de la future Constitution de 2011.

- Une autre initiative royale, toute en proximité avec cette Constitution, a été la mise en place de la Commission Consultative de la Régionalisation. Le discours royal du 3 janvier 2010 l'a chargée de réfléchir à un tournant majeur dans les modes de gouvernance territoriale, pour en faire un prélude à une nouvelle dynamique de réforme institutionnelle profonde. L'objectif visé est celui de passer d'une régionalisation naissante

citer[33]. Il avait pour noyau central d'appeler, comme principales responsabilités des autorités, «à assurer la protection des libertés, à préserver les droits, à veiller à l'accomplissements des devoirs et à réunir les conditions nécessaires qu'exige l'Etat de droit». S'il ne s'agit pas d'un discours direct sur la démocratie, et s'il s'agit fondamentalement d'une interpellation à l'attention de l'administration territoriale, la conception qu'il redéfinit de l'autorité ne peut que constituer «un complément indispensable de l'évolution démocratique du Maroc»[34].

- Deuxième entrée de caractère démocratique, non pas un discours mais un acte majeur à relever, est relatif à la condition de la femme. Jusqu'à la réforme de la Moudawana, adoptée en 2004, la Roi a dû arbitrer entre deux tendances antinomiques, moderniste et traditionnaliste, au sujet de cette réforme. A cheval entre le champ religieux relevant du Roi et la matière des droits et libertés de la compétence du Parlement, la réforme avait besoin pour aboutir de la volonté à la fois du Roi - Chef de l'Etat et du Roi - Commandeur des croyants. L'idée peut être avancée que c'est le Roi-citoyen qui en avait fait la synthèse en fixant les orientations, en nommant deux commissions successives et en passant enfin le relais aux représentants de la Nation[35].

Avec le processus démocratique, cette réforme a au moins deux rapports. C'est, d'une part, une question fortement sous-tendue par les droits et libertés inscrits dans la Constitution, et qui, d'une certaine manière, a anticipé le passage aux droits fondamentaux dans la future Constitution de 2011. C'est, d'autre part, une interpellation du discours politique et juridique des forces sociales,

1. Le Discours Royal à l'amont

En tant que discours du Nouveau règne, le discours royal du 9 mars 2011 est unique. Il l'est ainsi, non du fait que les autres discours relevant jusqu'en 2011 de cette période manquaient d'étoffe ou de dimension, mais parce que ramenés tous aux deux thèmes liés de la démocratie et de la Constitution, lui seul est constitutif d'un avènement et d'un tournant. Lui seul est le discours du choix démocratique[30].

a) Avant 2011, des discours à entrées multiples[31]

Il s'agit d'une vue globalement thématique des discours concernés, mais aussi des actes qui leur sont liés, pouvant être saisis dans le sillage du processus démocratique et de la démocratie, sans nécessairement en être l'expression directe. Il s'agit donc d'accès différents et multiples à ces deux grandes rubriques de l'évolution des régimes en construction démocratique. Antérieurs au discours du 9 mars et à la dynamique constitutionnelle et démocratique suscitée par son contenu et ses orientations, les discours et les actes en question relèvent plutôt d'une gestion royale du processus normal de construction démocratique. D'une certaine manière, le Roi agissait dans l'implicite de ce processus selon des stratégies appropriées et au vu du calendrier qui en ressortait, en fonction du cours politique et social dans lesquels s'inscrivait ce processus.

Jusqu'en 2011, des repères visibles s'offrent au constat dans ce sens[32].

- D'entrée de matière et au démarrage du nouveau règne, c'est le discours du «Nouveau concept d'autorité» qu'il convient de

C'est en quelque sorte, une touche de parlementarisation qui est ainsi esquissée en se plaçant dans la logique de nomination du Premier Ministre au sein de la majorité[27]. Dans le sens de la même touche, après nomination du Gouvernement, le Premier Ministre expose son programme devant la Chambre des Représentants, suivi du vote de celle-ci dans les conditions fixées par la Constitution[28]. La Constitution de 1996, tout en consacrant ces réformes, procède, dans la perspective de l'alternance gouvernementale, au remplacement du monocaméralisme par le bicaméralisme, rendant ainsi, comme revendiqué par certains partis candidats à l'alternance, la Chambre des Représentants élue totalement et non plus partiellement (comme chambre monocamérale) au suffrage universel direct[29].

II. Le moment consécration du choix démocratique : le discours et la méthode

Par rapport à ce moment, le Discours Royal est à la fois à l'amont et à l'aval. A l'amont, c'est le discours royal du 9 mars 2011. A l'aval, c'est celui du 17 juin 2011. Le premier a innové par la méthode de la Commission consultative de révision de la Constitution. Le deuxième a validé et couronné le résultat des travaux de cette commission. Par ce triptyque de facture royale, les deux Discours et la Commission, intervenu en interaction avec le Mouvement du 20 février, la mise à niveau démocratique par les deux révisions constitutionnelles de 1992 et 1996 allait être dépassée. En l'espace de quelques mois, se constitue un moment central du processus démocratique du Maroc politique et constitutionnel.

le climat d'ouverture politique de son contexte, elle procède ainsi à l'amélioration du caractère représentatif de la Chambre monocamérale des représentants par l'élection, cette fois-ci, des deux tiers de ses membres au suffrage universel direct ; à l'insertion dans le domaine de la loi, comme nouvelle matière, de la création des établissements publics, la nationalisation des entreprises de même que leur transfert du secteur public au secteur privé ; à la restitution du pouvoir réglementaire, tout en l'attribuant dans son intégralité, au Premier Ministre.

- Les révisions constitutionnelles de 1992 et 1996, s'inscrivant dans le contexte de l'effritement mondial du bloc communiste et de la perspective politique nationale vers une alternance gouvernementale, apportent une autre dimension au processus démocratique et, partant, à l'ajustement de la légitimité démocratique à la légitimité monarchique[25]. Dans ce sens, les éléments les plus significatifs sont relatifs à l'Etat de droit et au réaménagement des rapports entre les pouvoirs. Concernant le premier élément, la Constitution de 1992 affirme dans son préambule l'attachement du Royaume aux droits de l'homme, tels qu'ils sont universellement reconnus, et crée le Conseil Constitutionnel. Celui-ci, en tant qu'organe détaché de la Cour Suprême, remplace la Chambre Constitutionnelle et se voit attribuer, en plus, la nouvelle compétence du contrôle a priori de la constitutionnalité des lois (ordinaires), sur saisine facultative des parties compétentes[26]. Concernant le deuxième élément, le Gouvernement devient désormais nommé en deux temps : nomination par le Roi du Premier Ministre, puis nomination des membres du Gouvernement sur proposition de celui-ci.

à ce tournant constitutionnel et politique. La volonté royale qui a agi dans ce sens avait fini par aboutir, avec la révision constitutionnelle de 1996, à la réalisation de l'alternance dite consensuelle en 1998. Le pragmatisme des forces politiques concernées a eu aussi son rôle dans cette entreprise de mise à niveau démocratique[22].

b. Qu'en est-il, en deuxième lieu, pour la période concernée, du contenu des Constitutions en relation avec la construction de la légitimité démocratique ? Il s'agit d'un contenu qui a été progressif, surtout par référence à la Constitution de 1970 qui fut fortement impactée par le contexte de l'état d'exception[23].

- Par rapport à la Constitution de 1962, la Constitution de 1970 opère notamment trois reculs : le Parlement qui devient monocaméral, voit son caractère représentatif régresser du fait de l'élection du tiers uniquement de ses membres au suffrage universel direct (alors que la Chambre des représentants du parlement bicaméral était dans la Constitution de 1962 totalement élue à ce suffrage) ; l'initiative de la révision de la Constitution, reconnue au Roi, n'est plus un droit attribué, comme en 1962, au Parlement et au Premier Ministre ; le pouvoir règlementaire ; qui était partagé en 1962 entre le Roi et le Premier ministre, est devenu un pouvoir exclusif du Roi. Il ressort de ce réaménagement régressif des pouvoirs dans la Constitution de 1970 que la première Constitution de 1962 avait procédé à un ajustement relativement équilibré entre les deux légitimités monarchique et démocratique[24].
- La révision constitutionnelle de 1972 reprend et réaménage les acquis du texte constitutionnel de 1962. S'inscrivant dans

ainsi, d'une certaine manière, une envergure temporelle au mandat parlementaire, accompagnée cependant d'un débat contradictoire sur les fondements constitutionnels de cette rallonge démocratique[18]. La caractéristique de la Constitution de 1972 a été aussi d'avoir donné lieu à des «parenthèses législatives». Ce fut d'abord une première fois immédiatement après l'adoption de la Constitution et avant l'élection de la Chambre des représentants. Il s'agit du mécanisme spécifique du régime transitoire, permettant au Roi d'agir au lieu et place du Parlement comme prévu par l'article 102 de ladite Constitution[19]. Ce fut ensuite le cas, après le report en 1983 pour une année des élections parlementaires. Sur la base de l'article 19 de la Constitution, une sorte de «suppléance» de la Chambre a été assurée par le Roi dans l'exercice de son pouvoir législatif[20]. Dans les deux cas, pour des raisons objectives (en l'occurrence, la mobilisation autour de la question des provinces sahariennes marocaines), le Roi devait assumer une mission de préservation de la fonction législative, pour assurer celle de la continuité de l'Etat, afin d'éviter une interruption du processus démocratique.

- Dans le sillage des deux Constitutions de 1992 et 1996, c'est l'élément de l'alternance au gouvernement qu'il convient de prendre en considération. Malgré la «socialisation» constitutionnelle des partis de l'opposition, ceux notamment qui ont continué à boycotter les référendums constitutionnels[21], le processus démocratique était toujours considéré comme inachevé en l'absence d'une telle alternance. Le contexte de la chute du mur de Berlin et l'avènement de la Constitution de 1992 qui lui est partiellement lié, furent considérés comme propices

porte atteinte, par son caractère extraordinaire, à la démocratie, en présentant paradoxalement en même temps, le moyen de la préserver pour plus tard. Dans la conception et la responsabilité du Souverain, il avait été un recours dans ce sens[14].

- La levée de l'état d'exception en 1970 donna lieu à la deuxième Constitution marocaine. Dans la volonté du Roi, c'est une reprise de la vie constitutionnelle et, partant, de la vie parlementaire et démocratique, moyennant certaines précautions dans le contenu du texte constitutionnel[15], au vu des enseignements tirés de l'expérience précédente. C'est cette même volonté qui a mis fin à cette Constitution en raison des faits qui l'avaient accompagnée : boycott par certains partis du référendum constitutionnel et des élections parlementaires qui l'ont suivi et absence, en conséquence, de la composante opposition dans la chambre monocamérale élue, sur fond des critiques faites au contenu de la Constitution comme étant une simple «constitutionnalisation de l'état d'exception»[16]. Le caractère éphémère de cette Constitution a montré qu'elle ne fut conçue, au fond, que comme une «halte» et non une destination constitutionnelle pour la démocratie. Une dépression démocratique vite dépassée.

- La Constitution de 1972 a eu pour caractéristique la durée la plus longue et donc l'application la plus stable, de 1972 à 1992. Bien que les gouvernements, sous son empire, n'aient pas connu d'alternance au sens de l'accession à la primature de l'opposition, les composantes de celle-ci ont pu mener une vie parlementaire normale, en dehors de quelques accidents de parcours[17]. Des législatures ont été même prorogées donnant

Dans les différentes étapes de celle-ci, le rôle des partis politiques et des forces politiques en général, variable selon les uns et les autres, a été un paramètre essentiel. C'est un rapport qui a fonctionné pour un ajustement national et réaliste des deux légitimités, monarchique et démocratique et, in fine, pour une construction progressive de la démocratie(11). Sous forme d'un parallèle entre phases d'inertie et phases de reprise, des repères saillants dans le processus constitutionnel peuvent être exposés dans le sens du rapport en question.

De façon chronologique, on peut avancer succinctement les repères significatifs suivants :

- Sous l'empire de la Constitution de 1962, le rapport politique entre le gouvernement et l'opposition parlementaire était tendu de façon permanente et bloquait ainsi le fonctionnement de la législature. L'un des tests pour le déploiement du jeu démocratique fut le blocage autour de l'interprétation à donner à l'article 40 de la Constitution, relatif à la demande et à la tenue d'une session extraordinaire du Parlement. Une demande d'arbitrage à ce sujet a été finalement adressée au Roi. L'arbitrage rendu et publié au Bulletin officiel, mettant en œuvre la prérogative royale de veiller au respect de la Constitution, trancha constitutionnellement en faveur du point de vue de l'opposition(12). Pour le Roi, il fallait respecter l'exercice des droits de la minorité dès qu'il est conforme à ce que prévoit la Constitution. Le Roi a ainsi rendu un arbitrage qui sauvegarde la démocratie par la Constitution.
- L'échec de la première expérience parlementaire(13) de l'indépendance finit par aboutir à la proclamation de l'état d'exception. Tout en étant un outil constitutionnel, ce mécanisme

regard du projet qui la sous-tendait. La première Constitution qui a été la résultante de leur interaction et, partant, de la conception qui a fini par prévaloir, a inauguré le processus démocratique dont elle est la pierre fondatrice, de façon intimement liée à l'affirmation de la légitimité monarchique.

2. Reconnaissance et construction de la légitimité démocratique (1962 - 2011)

Cette entreprise a mobilisé les Constitutions, de celle de 1962 à celle de 1996. Assez longue, assez dense et bien complexe aussi, c'est une période qui a connu aussi bien des accumulations que des accidents de parcours. Dans la logique de ce papier, ce constat apparaît, solidairement, dans le processus constitutionnel et dans l'évolution du contenu des révisions constitutionnelles entreprises au cours de cette période. Le Roi-institution et la légitimité monarchique , tout en étant affirmés, y ont joué le rôle de gestion et de dépassement des crises, permettant ainsi une construction progressive et adaptée de la légitimité démocratique[10].

a- Qu'en a été-t-il en premier lieu du processus constitutionnel en tant que processus démocratique ? Le constat d'un parcours régulier dans ce sens ne peut être envisagé. Dans le détail des faits, celui-ci a été laborieux, avec des avancées et des reculs, des va-et-vient même entre pessimisme et optimisme. Pris dans son ensemble et observé à son terme, le processus n'a pas connu de rupture et, de ce fait, l'accumulation au profit de la légitimité démocratique a été lente, tout en venant à bout des résistances, des malentendus et des contradictions. Le Roi, à la fois historique et constitutionnel, a permis cette évolution qui, en elle-même, devait être inéluctable.

démocratie et à ses mécanismes. La responsabilité de la Monarchie était engagée dès lors non seulement vis-à-vis du contenu de cette Constitution, mais aussi en ce qui concerne la méthode de son élaboration. Ce lien n'était pas conçu de façon formellement démocratique, mais il était tout à fait fondé en légitimité monarchique. En revanche, le Mouvement national, bien que conscient du caractère historique d'une telle entreprise, était plutôt motivé par un objectif politique reposant sur une conception et un calendrier de nature à déboucher sur une Monarchie constitutionnelle au sens d'une Monarchie limitée. Cette orientation était pensée pour trouver son point de départ dans la mise en place d'une assemblée constituante, élue par le peuple et mandatée par lui pour l'élaboration d'une Constitution.

On connaît la suite, une Constitution qui marqua le passage d'une Monarchie sans Constitution à une Monarchie avec Constitution, par une élaboration issue d'un lien direct entre le Roi et le peuple. Dans le sens du rapport à la démocratie, deux remarques peuvent être formulées à propos de cette prévalence de la volonté royale :

- L'octroi de la Constitution qui en résultait n'en était pas un. Il était plutôt la réponse à une évolution de caractère à la fois historique et politique, de sorte que dans la première Constitution, il y avait non seulement le Roi, mais aussi, dans la logique de la légitimité démocratique, de nouvelles institutions, de nouvelles règles, de nouveaux principes et de nouvelles procédures qui ne pouvaient exister avant cette Constitution.
- Aucune des deux conceptions qui se sont exprimées à l'amont de cette Constitution ne revêtait par elle-même sa propre signification, mais plutôt en fonction de l'autre conception et au

Roi avait agi dans ce sens en initiant un programme démocratique préparatoire, au moyen successivement de trois initiatives[8]. Le premier fut le Pacte Royal présenté par le discours de Mohamed V du 8 mai 1958, affirmant notamment la souveraineté du peuple, une démocratie fondée sur les préceptes de l'islam, la réalité du Maroc et la distinction entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ce texte fut suivi en 1960 par l'institution d'un Conseil constitutionnel (dit en arabe Majlis Addoustour). Le dahir qui s'y rapporte prévoit que la Constitution doit respecter les principes fondamentaux de l'islam, prendre compte de la spécificité du Maroc et mettre en place des institutions démocratiques dans le cadre de la Monarchie constitutionnelle. La Loi fondamentale posée par Hassan II dès son intronisation en 1961, prend enfin le relais de ces deux textes. Elle met en avant un certain nombre de fondements, en particulier : le Maroc comme Monarchie arabe et islamique, égalité des citoyens en droits et en devoirs, consécration de certaines libertés publiques et privées et processus de mise en place d'une Monarchie constitutionnelle.

Ces initiatives n'ont pas pu aboutir[9] du fait des divergences avec le Mouvement national, notamment certaines de ses composantes. Le désaccord concernait la voie à suivre pour l'élaboration et l'adoption de la Constitution, ainsi qu'en conséquence son contenu, en particulier la conception du rapport entre Monarchie et démocratie.

C'est au fond, une divergence sur la méthode du passage du Maroc à l'ère constitutionnelle au lieu et place d'une ère purement monarchique. Dans la conception royale, le passage est de caractère historique. La Monarchie était devant sa propre transformation et devait en être ainsi responsable, et donc de l'avènement de la première Constitution qui devait faire place nécessairement à la

Monarque et de la Monarchie. Il consistait à susciter et à organiser une légitimité démocratique et à concevoir, en conséquence, aussi bien à l'amont qu'à l'aval, son rapport à la légitimité monarchique.

A l'indépendance donc, se trouve déclenché un processus de genèse de l'ajustement entre les deux légitimités, monarchique et démocratique, où le rôle de la Monarchie a été déterminant aussi bien pour la continuité et l'affirmation de la première que pour la construction de la deuxième[6].

1. Continuité et affirmation de la légitimité monarchique (1956-1962)

Ce n'est pas simplement de légitimité monarchique dont il s'agit ici. Il s'agit aussi, de manière liée, de la conception de l'élaboration pour le Maroc indépendant d'une Constitution, comme acte fondateur de la légitimité démocratique. Deux acteurs sont autour de ce projet : la Monarchie, d'une part, qui en traversant presque quatre siècles et après avoir traité avec le protectorat, était munie d'une longue histoire et dotée d'une profonde expérience du pouvoir et des rapports à la société et aux différentes puissances, s'apprêtant ainsi à l'avènement d'une monarchie constitutionnalisée ; le Mouvement national, d'autre part, qui né à un moment du protectorat, avait développé dans la diversité de ses composantes des revendications nationalistes, puis progressivement une conception plus ou moins moderne de l'organisation de l'Etat et du pouvoir[7].

Dans la perspective de la première Constitution marocaine, la Monarchie n'était pas pour un texte sans démocratie mais pour un contenu constitutionnel qui, tout en faisant place à des mécanismes démocratiques, reconnaît au Roi le statut et les pouvoirs à la hauteur de la Monarchie, comme institution historique pleine et entière. Le

- Entre les deux moments, l'année 2011 en elle-même est une séquence historique à part. Elle est marquée par le discours royal du 9 mars, véritable charnière et tournant stratégique de passage du premier au deuxième moment. Une conception du nouveau rapport entre Monarchie et démocratie prend corps. Par rapport à l'intitulé de la contribution, il s'agit d'une véritable consécration du choix démocratique. (Partie II)[4].

I. Le parcours vers le choix démocratique : l'affirmation de la légitimité monarchique, la construction de la légitimité démocratique

Son indépendance étant obtenue, le Maroc se trouve face à des questions nouvelles dans le domaine constitutionnel et politique. Au vu de la nature de ce domaine, ramené au contexte du moment, ce constat peut être reformulé de façon plus précise et plus concentré, c'est la Monarchie elle-même qui a eu à affronter ces questions. En effet, la Monarchie a vécu l'épreuve du protectorat, épreuve à la fois de transformation du Maroc traditionnel et de résistance-adaptation à cette transformation. Le concept et le process de modernisation rendent compte habituellement de cette situation[5].

Constitutionnellement et politiquement, la modernisation exigea du Maroc à la sortie du protectorat d'élaborer une Constitution et d'organiser des élections. C'est ce cadre, de caractère démocratique, qui permet à des organes constitutionnels, ayant à leur disposition une nouvelle administration, de gérer les affaires de l'Etat. Ce programme de restructuration et de reconfiguration du Maroc indépendant s'adressait de façon centrale, sinon exclusive, à la responsabilité du

Il convient cependant de relever l'insertion des deux expressions "choix démocratique" et "constante", de façon concomitante, dans la Constitution de 2011. En effet, suite à un mouvement socio-politique spontané et à un discours royal historique, le rapport à examiner entre les deux constantes, Monarchie et choix démocratique, est un rapport non pas sans arrière-plan historique, mais d'une nouvelle dimension, lié qu'il est à des contextes inédits pour le Maroc, aussi bien national qu'international. De ce fait, le rapport dans sa nouvelle dimension mérite un diagnostic en trois moments avant 2011, en 2011 et après 2011. Loin d'être une simple chronologie, l'examen proposé est une analyse du cheminement, jusqu'à la Constitution de 2011, de l'idée de démocratie et de légitimité démocratique, aux côtés et au sein de la Monarchie constitutionnelle.

- Avant 2011, de la Constitution de 1962 à celle de 1996, la démocratie et la légitimité démocratique font leur apparition puis connaissent un développement donné au sein et en fonction de la Monarchie constitutionnelle et de la légitimité monarchique. Par rapport à l'intitulé de la contribution, il s'agit d'une véritable gestation vers le choix démocratique (Partie I).
- Après 2011, la Constitution inaugure ce qu'on peut appeler l'ère du choix démocratique. En tant que constante, la démocratie est devenue un acquis consacré comme irréversible. La Constitution, tout en continuant à reposer sur le socle monarchique avec ses fondements historiques et religieux, réorganise en conséquence son architecture et s'ouvre ainsi sur un déploiement nouveau de son fonctionnement. Par rapport à l'intitulé de la contribution, il s'agit d'un véritable défi de constitutionnalisation du choix démocratique (Partie III).

Monarchie constitutionnelle et choix démocratique :

Deux constantes fédératrices de la Nation dans la Constitution marocaine

Abdelaziz Lamghari Moubarrad
Président de l'Association Marocaine du Droit Constitutionnel

L'article 1 de la Constitution de 2011 affirme quatre constantes fédératrices de la Nation : la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluences multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique[1]. Son article 175 apporte renfort à cette affirmation en excluant de toute révision constitutionnelle les dispositions relatives à ces constantes[2]. La présente contribution porte sur deux de ces constantes, la Monarchie constitutionnelle et le choix démocratique[3].

Au Maroc, La Monarchie est antérieure à la fois à la Constitution et à la démocratie. En devenant monarchie constitutionnelle, à partir de la première Constitution de 1962, elle conserve en permanence cette dimension historique. Sa qualification de «constante» ne va constituer dès lors, dans la Constitution de 2011, que la confirmation d'un fait établi. Le choix démocratique, en tant à la fois qu'expression et que constante, est une nouveauté à partir de la Constitution de 2011, sans que cela puisse interdire de relever, dans les Constitutions précédentes, la présence d'éléments en rapport avec la démocratie et la légitimité démocratique.

(3) Cité in P. Chambergeat, «La réforme constitutionnelle du 7 décembre 1962 au Maroc», annuaire de l'Afrique du Nord, CNRS, 1964, p. 186.

(4) Maurice Duverger affirme à ce propos, dans son article du monde précité du 30 novembre 1962, que le Maroc a utilisé sur ce plan «des procédés plus ou moins dérivés du bonapartisme et de la V[ème] République».

(5) Le Monde, 27 juin 1963.

(6) Cf. C. Bozonnet, « Le Maroc dans une dangereuse impasse », *Le Monde,* 6 juillet 2018.

(7) Ch. De Gaulle, *Mémoires d'espoir, le renouveau, 1958–1962*, Paris, Plon, 1970, p. 23 (au soir du 29 mai 1958)

(8) R. Badinter «non à l'hyperprésidence !», Le Monde, 19 juillet 2008

(9) «Ce qui, pour les pouvoirs publics, est désormais primordial, c'est leur efficacité» (Ch. De Gaulle, discours du 4 septembre 1958).

(10) M. Duverger, *Le Monde*, 30 novembre 1962.

(11) J. Robert, *Le Monde*, 24 novembre 1962.

(12) J. Lacouture, *Le Monde*, 14 décembre 1962.

(13) Il arrive du reste que le terme «peuple» soit utilisé à la place du mot nation, comme dans l'article 75 : « lorsque le peuple a, par référendum… ».

(14) Articles 28, 35, 77.

(15) In D. Basri, 30 années, p. 379.

(16) «le Roi, chef de l'État, son représentant suprême…».

(17) Partis, article 7 ; Syndicats, article 8 ; Associations et O.N.G., article 12 al. 4 ; associations

(18) sportives, article 26 ; collectivités territoriales, article 135, 146 ; services publics, article 154 al. 2. Remplacé par les articles 41 et 43.

(19 Et à l'article 16 de la Constitution française, lequel s'avère, dans sa version révisée en 2008, nettement plus restrictif que l'article 59, qui prévoit des conditions de mise en œuvre alternatives, et non cumulatives, ou le rôle simplement consultatif de la Cour Constitutionnelle.

Mais, à ce pouvoir concentré, et mieux encore, personnifié, incarné, il faut un consentement explicite, c'est la dimension démocratique du système, qui fonde la légitimité de l'autorité telle qu'elle est exercée ; la nation ou le peuple ayant en effet, dans ces conditions, à obéir à la loi, à surmonter la contestation, à soutenir le pouvoir en lui accordant son appui ou en participant aux grands projets nationaux. Sans ce courant ininterrompu de confiance, expliquait le Général De Gaulle, le chef de l'État ne peut rien : s'il ne parvient à le reconquérir, il n'a plus qu'à quitter le pouvoir.

Enfin, cette évolution croisée dessine des perspectives d'avenir : car la stabilité des causes laisse entrevoir une permanence des effets. En France, on l'a vu, les innombrables tentatives visant à remettre en cause cette combinaison depuis 1958 se sont toujours avérées impuissantes. Au Maroc, la manière dont le Royaume a su gérer le « printemps arabe » et faire montre d'une résilience spectaculaire, démontre que la fusion entre monarchie et démocratie, jadis évoquée par Georges Vedel, demeure une formule pertinente, et sans doute, comme dans le cas français, celle qui est amenée à dominer l'histoire politique des prochaines décennies.

\- - - - - - - - - - -

Notes

(1) Dont la légende prétend à tort qu'il aurait rédigé la constitution pour le roi : cf. P. Vermeeren, Misère de l'historiographie du Maghreb postcolonial, Paris : Publications de la Sorbonne, 2012, p.164.

(2) M. Duverger, Le Monde, 30 novembre 1962.

Conclusion : Croisements et convergences

Tel est donc l'enseignement que peut suggérer cette comparaison. En dépit de différences majeures sur un plan institutionnel (en particulier en ce qui concerne le rapport au temps long, qui fait défaut dans le cas français), politique, historique, culturel, économique, etc,. Ces deux systèmes curieusement apparentés, la V^{ème} République, fondée sur la Constitution de 1958, et le Royaume du Maroc organisé sur la base de la Constitution de 1962, puis sur celle de 2011, ont connu des évolutions étrangement similaires : similaires, en ce que l'un comme l'autre ont su combiner, dans un même souci d'efficacité, des éléments monarchiques et des éléments démocratiques. L'autorité en haut, les libertés en bas, aurait expliqué un philosophe français qui fut l'un des maîtres du Général De Gaulle.

Une fois effectué un tel constat, on peut évidemment s'interroger sur ses raisons, et tenter de proposer une explication. Cette «fusion» entre des éléments monarchiques et démocratiques, on peut se demander si elle ne correspond pas, au fond, aux besoins caractéristiques d'une époque à la fois marquée par la modernité, et par les crises.

Les crises, les difficultés graves, les risques portant sur l'avenir même de l'État et de la nation, exigent en effet de façon évidente, et presque mécanique, un pouvoir efficace, c'est-à-dire actif, réactif, concentré et rapide. Dans un tel contexte, à l'inverse, une autorité diluée s'avérerait incapable de répondre de façon satisfaisante aux urgences du moment. Par conséquent, l'histoire et la science politique le confirment, c'est finalement l'exécutif qui est amené à récupérer l'essentiel du pouvoir, notamment aux dépens du Parlement. L'exécutif, et, le cas échéant, son chef, qu'il soit Roi ou Président.

incompatible avec la logique d'un régime parlementaire.

b) La pratique du pouvoir : art. 47

Enfin, ultime parallèle avec la V^{ème} République, la pratique des institutions, lorsque cela s'avère nécessaire, est susceptible d'être interprétée dans le sens que le «représentant suprême de l'État» juge le plus conforme au bien commun. Et ici, on est tenté de faire un parallèle entre l'article 8 de la constitution française, et l'article 47 de la constitution de 2011.

Selon l'article 8, al. 1er, le Président de la République, qui désigne le Premier Ministre, ne peut en revanche le démettre de son propre chef, l'initiative doit venir du Premier Ministre lui-même. Mais, comment faire lorsque cela ne fonctionne plus ? La question se pose au Général De Gaulle en avril 1962. Il la résoudra très simplement, quoique de façon assez cavalière au regard la lettre du texte, en imposant à son Premier Ministre Michel Debré la pratique de la «démission révocation».

C'est ainsi également que l'on peut relire les événements qui ont lieu au Maroc entre les élections législatives d'octobre 2016 et la désignation par le Roi d'un nouveau Premier Ministre, M. Al-Othmani, le 17 mars 2017. Faute, pour le Premier Ministre initialement pressenti, M. Benkirane, désigné conformément à l'article 47 en tant que leader de la formation politique victorieuse aux élections, d'avoir pu former un gouvernement stable, le Roi a en quelque sorte repris la main et, tout en respectant la lettre de l'article 47, pu désigner à sa place un Premier Ministre plus susceptible de réunir à la Chambre une coalition majoritaire, où l'on voit qu'en cas de crise ou de problème, le Roi recouvre des pouvoirs qu'en définitive, lui seul peut, et doit exercer…

2. Le maintien d'une monarchie gouvernante

De là, combiné avec le surcroit de démocratie évoqué à l'instant, le maintien d'une monarchie gouvernante.

a) Le parallèle avec la Vème République : L'article 42

Une fois encore, le parallèle est frappant avec le statut du Président sous la Vème République, et l'idée que le Chef de l'Etat est celui qui demeure en charge de l'essentiel.

Ainsi, l'énumération de l'article 42, al. 1er, Représentant suprême de l'État, symbole de l'unité de la nation, garant de la pérennité et de la continuité de l'État, arbitre suprême entre ces institutions, gardien du respect de la constitution, du bon fonctionnement des institutions, de la protection du choix démocratique et des droits et libertés, ainsi que du respect des engagements internationaux, semble faire écho à l'article 5 de la constitution de 1958, qui définit globalement la fonction du Président.

L'alinéa 2, qui fait du Roi le garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale, renvoie, d'une part, au rôle capital qui est le sien en tant que « chef suprême des forces armées royales », conservant dans son intégralité le pouvoir de domination en matière militaire (art. 53) ; d'autre part, aux pouvoirs de crise dont il dispose, en vertu de l'article 59 relatif à l'état d'exception(19).

Enfin, les alinéas 3 et 4, prévoyant dix exceptions au principe selon lequel les Dahirs royaux sont soumis au contreseing, permettent au Roi d'assumer discrétionnairement les compétences qui lui sont attribuées par l'alinéa 1er, et rappellent au lecteur français les pouvoirs propres de l'article 19 de la Constitution de 1958, un article qui fut à l'époque perçu comme difficilement

a) Les indices

Ses manifestations se situent sur plusieurs plans, le statut du Roi, avec la disparition du fameux article 19[18], l'étendue de ses compétences (il ne nomme plus les magistrats, art. 57) et de son pouvoir discrétionnaire (il ne choisit plus le Premier Ministre, art. 47, lequel dirige un «Conseil du gouvernement délibérant sur un très large éventail de questions, art. 92). Enfin, ses actes ne bénéficient plus de l'immunité, de l'intangibilité et de l'inconditionnalité que leur avait reconnue la jurisprudence dans les années 1970 à 1990.

b) La relativisation

Ce recul doit toutefois être relativisé. S'il est manifeste par rapport aux constitutions de 1970 à 1996, c'est en raison de l'accroissement considérable du pouvoir royal auquel elles avaient procédé. En revanche, la chose est nettement moins visible si on compare la Constitution de 2011 à la constitution «matricielle» de 1962 où le Roi n'est pas encore qualifié de «Représentant Suprême de la nation», et où il n'a pas l'initiative de la révision constitutionnelle. Sur ce dernier point, les actuels articles 172 et 174 sont même beaucoup plus favorables au Roi.

c) Le choix du Roi

Enfin, on ne saurait le négliger, ce recentrage résulte de la propre volonté du monarque. Une volonté qu'il déclare dès octobre 1999, lorsque, dans son Discours de Casablanca, il expose son «Nouveau concept de l'autorité» ; une volonté qu'il reprendra par la suite avec l'image de la «monarchie de proximité», au point que les événements de 2011 semblent moins lui avoir forcé la main, que lui avoir donné l'occasion d'accélérer un processus conçu et mûri de longue date.

Par la suite, elle se traduit sur de nombreux plans, qu'il s'agisse de la reconnaissance de l'initiative législative citoyenne (art. 14), du droit de pétition, (art. 15), de la participation des corps intermédiaires à cette démocratie participative (art. 12 al. 3) ou encore, l'obligation faite à l'ensemble de ces corps intermédiaires de se conformer aux principes démocratiques(17).

b) la thématique de l'Etat de droit

Enfin, en rapport avec cette modernisation de la démocratie, la thématique de l'État de droit, déjà omniprésente dans les discours royaux depuis le début des années 1990, et plus encore, depuis l'accession au trône du Roi Mohammed VI, prend une place significative dans le texte constitutionnel. A parcourir le texte, on a le sentiment que les droits fondamentaux sont partout, notamment avec le long titre 2 qui leur est expressément consacré, les titres 1, 7, 8 et 9, la mise en place d'instances de protection et de promotion des droits de l'homme (articles 160 et suivants), ou encore, très symboliquement, avec l'interdit constitutionnel de l'article 175.

C. La persistance du caractère monarchique

Mais cette démocratisation spectaculaire s'effectue sans remettre en question le caractère authentiquement monarchique du système, où l'on constate, envers et contre tout, la persistance du paradoxe de Vedel.

1. Le recul apparent

Avec l'adoption de la Constitution de 2011, on assiste certes à un certain recul de la centralité royale, un recul dont il faut cependant relativiser la portée et la signification.

législatives et le choix du Premier Ministre. Cette modernisation se traduit également par un certain recul de la démocratie directe, avec la disparition du référendum législatif de l'ancien article 75, ou encore, par la possibilité de faire appel au Parlement pour réviser la constitution sans passer par le référendum (article 174).

b) La question des représentants

Comme dans toute démocratie représentative, se pose aussi la question des représentants. L'article 2 al. 2 indique que «la nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers», les élections étant par ailleurs qualifiées, dans l'article 11, de «fondement de la légitimité de la représentation démocratique», ce qui pourrait laisser entendre que le Roi ne serait pas au sens propre un «représentant» de la nation souveraine. D'autant que la formule de l'ancien article 19, qui faisait de lui le «Représentant Suprême» de la nation, a disparu, remplacée dans l'article 42 par une nouvelle formule qui semble faire de lui le représentant suprême de l'État(16). Mais si tel était le cas, quel serait le fondement de son pouvoir, alors que l'article 2 al. 1er dispose que la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce «indirectement par l'intermédiaire de ses représentants» ?

2. Globalisée

L'autre dimension de cette modernisation se traduit par un dépassement du vote, comme mode exclusif d'expression de la démocratie.

a) La Démocratie participative

C'est ainsi que la notion de démocratie participative revient systématiquement dans le texte de la nouvelle constitution, qui l'évoque dès son article premier (une «démocratie citoyenne et participative»).

Néanmoins, l'idée est déjà présente, comme le démontre (implicitement, là encore) la procédure du référendum législatif de l'article 75 : «lorsque le peuple a, par référendum, approuvé un projet de loi rejeté par le Parlement, il y a lieu à dissolution de la chambre des représentants». Selon le Doyen Vedel, il s'agirait d'une procédure de «vérification de la fidélité de la chambre des représentants à la volonté de la nation»[15]. Mais il s'agit également, sur un mode typiquement gaullien, de l'expression du rapport singulier existant entre le Roi et la nation, celle-ci étant amenée à trancher les désaccords pouvant survenir le gouvernement et la chambre, où l'on constate que cette monarchie, si elle est (déjà) profondément démocratique, est encore bien peu parlementaire.

B. Une démocratisation confirmée : la Constitution de 2011

Malgré les crises et les soubresauts politiques que connaît le Royaume dans les années 60 et 70, cette dimension démocratique reste très présente dans les constitutions qui se succèdent, en 1970, en 1972, et bien sûr, en 1992 et 1996. Toutefois, le moment décisif, sur ce plan, est indéniablement la constitution du 1er juillet 2011 qui, éclairée par le discours royal du 17 juin, déclare confirmer et moderniser cette dimension démocratique.

1. Modernisée

La modernisation, en la matière, se traduit, d'une part, par le ralliement affiché aux canons occidentaux de la démocratie représentative.

a) Une monarchie parlementaire

Premier point saillant, le caractère parlementaire de la monarchie est expressément affirmé dès l'article 1er, et apparaît sur plusieurs points, comme dans l'article 47, qui couple les résultats des élections

Autre différence avec l'article 3, il est d'abord fait allusion au référendum, par lequel la nation exerce directement sa souveraineté.

b) Les conséquences

Conséquence de ces principes, la nation, en tant qu'elle est souveraine, est (juridiquement) l'auteur de la *loi*, « expression suprême de (sa) volonté» (art. 4), mais aussi, l'unique auteur de la *Constitution*, qu'elle seule peut donc réviser - la révision de la Constitution, dans le texte de 1962, n'étant définitive qu'après avoir été approuvée par référendum (art. 107), sans échappatoire possible.

Au regard des critères avancés par René Capitant, on peut dire que cette Constitution, mettant en avant le référendum et interdisant toute révision qui ne serait pas validée directement par la nation, présente un degré élevé de démocratie, au moins formellement supérieur à la France de cette époque.

2. Les représentants

L'autre conséquence concerne les « représentants » de cette nation souveraine. Le mot lui-même ne figure pas dans l'article 2, qui évoque les «institutions constitutionnelles» par l'intermédiaire desquels la nation exerce «indirectement» sa souveraineté.

Quant à ces institutions, elles sont (comme dans la constitution française de 1791), soit élues (art. 37 : les parlementaires tiennent leur mandat de la nation) ; soit non élues : c'est (implicitement) le cas du Roi. Toutefois, au regard de la nation souveraine, elles ne sont aucunement sur un pied d'égalité.

Le Roi, dans le texte de 1962, n'est pas encore qualifié de «Représentant Suprême de la nation», comme il le sera dans l'article 19 à partir de la constitution du 24 juillet 1970.

vue d'établir «une monarchie constitutionnelle», mixte de royauté et de démocratie. Dans le même quotidien, une semaine plus tôt, un autre éminent juriste, Jacques Robert, remarquait que «la nouvelle constitution marocaine va plus loin qu'il était prévu sur la voie de la démocratisation»[(11)].

1. La nation souveraine

Aussitôt après l'adoption triomphale de la Constitution par le peuple marocain, le Roi Hassan II, exposant l'économie générale de sa constitution, place notamment cette dernière sous le patronage de Jean-Jacques Rousseau[(12)].

a) Les principes

Cette idée se traduit notamment dans les articles 1 et 2 de la Constitution.

Article 1 : le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale (écho direct de l'article 2 de la constitution de 1958 : la France une République indivisible, laïque, démocratique et sociale).

Article 2 : «la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum, et indirectement par l'intermédiaire des institutions constitutionnelles».

On note ici qu'à la différence de l'article 3 de la Constitution française, il est fait mention de la *nation*, et non du *peuple*, même si le terme de nation désigne en fait la même réalité que le mot « peuple » en droit français[(13)], l'ensemble des citoyens, puisque cette « nation » est en mesure d'exercer directement la souveraineté, ou de se voir adresser des messages par le Roi[(14)].

caractéristique de l'hyper présidentialisation, constitue à cet égard un indice supplémentaire.

b) L'accentuation : Mais, le signe le plus frappant de ce caractère insurmontable, il faut peut-être aller le chercher dans le projet de révision constitutionnelle du 9 mai dernier, un projet dont l'intitulé alléchant, « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », dissimule encore le primat absolu de l'efficacité, conformément à la tradition initiale de la cinquième république[9].

Une efficacité qui, dans le projet de loi constitutionnelle, se traduit par une spectaculaire concentration des pouvoirs au profit de l'exécutif, et donc du Président, et par une moins spectaculaire accélération des procédures, aux dépens d'un Parlement qui sera le grand perdant de cette remonarchisation de la Vème République…

II. le Maroc, une monarchie de plus en plus démocratique

La situation et l'évolution du Maroc paraît presque symétrique.

A. Le paradoxe de Vedel

Évoquant le régime de Mohammed V, le Doyen Vedel notait que ce dernier conduisait à «réviser l'idée simpliste (…) selon laquelle une monarchie peut engendrer la démocratie mais par une sorte de dépérissement de la fonction royale», ce régime manifestant une véritable «fusion» entre une authentique démocratie, et une véritable monarchie. C'est d'ailleurs ce que constate également Maurice Duverger, évoquant une combinaison d'autocratie au sommet et d'«une certaine démocratie à la base : puisque les municipalités», fait exceptionnel, «ont été désignées au suffrage universel direct»[10]. Or, écrit-il quelques jours avant le référendum constitutionnel du 7 décembre 1962, c'est sur cette voie qu'a poursuivi le projet, en

1. L'exemple de 2008

a) Le sens de la révision : On en a un exemple tout à fait significatif en 2008, alors que l'on se prépare à réviser la constitution dans le sens d'un rééquilibrage, et à certains égards, d'une véritable restauration des pouvoirs des assemblées parlementaires, qui récupèrent notamment la maîtrise de leur ordre du jour (article 48), et voient s'éloigner l'épée de Damoclès de l'article 49, al. 3.

Pourtant, par-delà les apparences, la réalité qu'elles dissimulent semble aller exactement en sens inverse, comme l'affirme un observateur aussi avisé que l'ancien Président du Conseil Constitutionnel, Robert Badinter, qui ira jusqu'à accuser le projet de mettre en place une hyper présidence(8).

b) Les conséquences de la réforme : De fait, quel que soit son intérêt, notamment en matière de promotion des libertés fondamentales, la révision de 2008 n'entraînera en la matière aucun rééquilibrage significatif, et contribuera à asseoir la domination du Président Sarkozy.

2. La confirmation Macronienne

a) Retour à la verticalité : Tout récemment, le caractère insurmontable de cette dimension monarchique paraît avoir été confirmé par les suites de l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la république, et le retour à la verticalité qui en résulte- accentuée par le contraste avec son prédécesseur immédiat, François Hollande, un retour qui apparaît aux observateurs dès le soir de sa victoire, le 7 mai 2017, et qui se traduit sur tous les plans, dans les rapports avec son Premier Ministre et son gouvernement, mais aussi avec le Parlement et la population.

Le recours au Congrès le 9 juillet, selon une procédure instaurée par la révision Sarkozy de 2008, et que Robert Badinter avait alors jugé

De nos jours, elle persiste avec le "Mouvement sixième République", qui réclame une République débarrassée de la monarchie présidentielle, des thèmes repris, en 2017, par Jean-Luc Mélenchon ou par Benoît Hamon.

2. De l'intérieur de l'État

Mais cette tendance s'observe également à l'intérieur de l'État lui-même.

a) La thématique du rééquilibrage des institutions : Selon une thèse développée notamment par l'ancien Président Valéry Giscard d'Estaing, le Parlement aurait subi en 1958 un châtiments mérité ; mais la punition aurait assez duré, et il serait temps de procéder enfin à un rééquilibrage significatif des institutions, qui ne pourrait s'exercer qu'au profit du Parlement. C'est ainsi que peuvent notamment s'interpréter les révisions constitutionnelles de 1992, de 1995 ou de juillet 2008.

b) La "normalisation" de la figure présidentielle : Au profit du Parlement, mais, bien entendu, aux dépens de l'exécutif, et surtout, du Président monarque. D'où l'intérêt qu'il y a, dès 1986, à accepter le mécanisme de la cohabitation, pourtant formellement contraire à l'esprit de la V^{ème} République. D'où l'intérêt également de la figure du «Président citoyen», mis en avant par François Hollande à partir de 2001, puis du «Président normal», c'est-à-dire, "démonarchisé", qui constituera l'un des axes dominants de sa campagne de 2012, puis de son quinquennat.

C. une tendance insurmontable

Pourtant, malgré tous ces contre-feux convergents, la tendance à la monarchisation s'avère insurmontable, comme si elle participait de l'essence profonde de la V^{ème} République.

«Le Président (…) et l'homme de la nation, désigné par elle pour répondre de son destin».

En fait, dès 1959, la verticalité du pouvoir se manifeste surtout les plans, dans les rapports avec le Premier Ministre, avec le Parlement, avec le texte constitutionnel, ou encore, dans l'affirmation d'un «domaine réservé», etc.

B. Une tendance combattue dès le départ

Toutefois, cette tendance est combattue dès l'origine, à la fois de l'extérieur et de l'intérieur.

1. De l'extérieur

a) Avant 1981 : De l'extérieur, elle l'est par ceux qui tentent d'utiliser cet argument, le fait que la V^{ème} ne serait pas véritablement républicaine, pour en contester la légitimité, et en vue d'accélérer le passage à une VI^{ème} République qui mettrait fin à cette malheureuse parenthèse. Telle est la position, dès fin des années 50 et le début des années 60, d'un Pierre Mendès-France, d'un François Mitterrand, ou encore d'un Maurice Duverger.

b) Après 1981 : Jusqu'à l'alternance de mai 1981, tel est même l'axe central du discours institutionnel de la gauche, parfois associé avec la mise en avant des thèses favorables à un régime présidentiel.

Mise en sommeil après la victoire socialiste à l'élection présidentielle de 1981, et à la récupération par la gauche de l'outillage institutionnelle de la V^{ème} République, elle réapparaît avec une vigueur renouvelée à la suite des cohabitations, notamment dans la dernière décennie du siècle, avec en 2001, la création de l'influente « Convention sixième République ».

I. La France, une République de plus en plus monarchique

En réalité, elle l'est depuis la naissance de la V^{ème} République, quoique cette tendance ait été combattue dès le début, mais en vain, ce qui laisse à penser qu'il s'agit d'une tendance insurmontable.

A. Une tendance présente dès l'origine

Cette tendance, on vient de le dire, semble avoir été présente dès l'origine.

1. En dépit des protestations rassurantes

a) Dans le texte constitutionnel : Préambule, articles liminaires, article 89, al. 5.

b) Dans la présentation du projet : En particulier, dans le discours du Général De Gaulle prononcé le 4 septembre, Place de la République , lyrisme républicain se concluant sur l'affirmation que «le résultat sera de rendre la République forte et efficace».

2. Une tendance manifeste

a) L'objectif avoué : «Vais-je saisir l'occasion historique que m'offre la déconfiture des partis pour doter l'État d'institutions qui lui rendent, sous une forme appropriée aux temps modernes, la stabilité et la continuité dont il est privé depuis 169 ans ?»[(7)].

b) La pratique du pouvoir : CP 31 mai 1964, «L'esprit de notre constitution procède de l'idée que le pouvoir n'est pas la chose des partisans, mais doit procéder du peuple, ce qui implique que le chef de l'État élu par la nation *en soit la source et le détenteur*».

«Naturellement, il ne faut pas qu'il y ait de dyarchie au sommet, mais il n'y en a pas».

assemblée constituante, à la plus grande fureur des adversaires du Roi, et notamment, du Parti communiste marocain qui, quoiqu'interdit, fait savoir que «le référendum n'est pas démocratique», et que c'est par le boycott que s'affirmera «la souveraineté populaire»[3] : des arguments qui reproduisent à l'identique ceux qu'avançaient les communistes et la gauche française en septembre 1958[4].

Entre les deux systèmes constitutionnels, il existe donc, dès l'origine, une indéniable parenté, une parenté qui ne relève pas de l'imitation aveugle ou soumise, mais d'une démarche empirique, celle d'un monarque averti, pragmatique, jugeant son pays suffisamment adulte pour se permettre d'emprunter à la France ce qui semble fonctionner, et pour délaisser ce qui paraît impraticable ou inopportun.

Recevant Hassan II à l'Élysée quelques mois plus tard, le 26 juin 1963, le Général De Gaulle saluera en lui le chef et le représentant d'un «État national et populaire», ce qui est à peu près la manière dont lui-même entend se définir, à ceci près, qu'il voit dans le jeune monarque l'héritier de Rois qui ont su rassembler «leur peuple autour d'eux»[5].

Dans ces conditions, il paraît intéressant d'examiner, en parallèle, la manière dont ces deux systèmes, la V^{ème} République française et le Royaume Chérifien organisés par la constitution de 1962, ont su évoluer au cours du temps.

Et plus intéressant encore, de constater que, les points de départ étant similaires, les évolutions ont finalement été, par-delà les tumultes et les tempêtes de l'histoire contemporaine, étonnamment comparables. Tandis que la France est perçue comme une République de plus en plus monarchique, le Maroc apparaît en effet, sitôt dépassées les polémiques banales[6], comme une monarchie de plus en plus démocratique. D'où, un croisement des évolutions qui amène à s'interroger sur la logique, les raisons et l'avenir de cette convergence.

La monarchie démocratique marocaine face à la république monarchique française

Frédéric Rouvillois
Professeur de droit public à l'Université Paris Descartes

Sans doute peut-il sembler un peu incongru de débuter une communication prononcée lors d'un colloque consacré à l'évolution constitutionnelle du Maroc, par évoquer la constitution française de 1958, son (imminent) 60e anniversaire, et le fait que celui-ci devrait coïncider avec l'adoption de la révision constitutionnelle lancée en mai dernier par le Président Macron.

Mais, cette apparence d'incongruité s'estompe lorsque l'on se souvient que la constitution marocaine du 7 décembre 1962 s'est largement inspirée de la constitution gaullienne, dont le Roi Hassan II, naguère brillant étudiant en droit public à l'université de Bordeaux, avait eu l'occasion d'observer le fonctionnement et de méditer les qualités. C'est ce qui frappe Maurice Duverger[1], qui souligne à l'époque, la proximité entre la Vème République remodelée par son Président, et ce qu'il va jusqu'à appeler «le *gaullisme héréditaire*», mis en place dans la constitution marocaine par son ancien étudiant[2]. La proximité, notent les observateurs, porte à la fois sur le fond, et sur la forme et la procédure, avec le choix, hautement politique, comme ce le fut également dans la France de 1958, de faire adopter la constitution par référendum, plutôt que par une

Notes

(1) Hajjam, Jamal, «Le Mouvement du 20 février ou le cheval de Troie. Les Marocains, exaspérés, veulent retrouver la sérénité» in *L'Opinion* du 8 juin 2011.

(2) Hassan II, *Le défi*. Paris : Albin Michel, 1976.

(3) Lyautey, Hubert, *Paroles d'action*, Paris : Armand Colon, 1938.

(4) Martin, A.G.P, *Quatre siècles d'histoire marocaine* [Paris, 1923]. Rabat : éditions la porte, 1994.

(5) Al YaÂgoubi, Mohammed. *Histoire de l'État et des institutions au Maroc*, Rabat : publications de la Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD), collection manuels et travaux universitaires n°8, 1999.

(6) Hassan II, *Le défi,* ouvrage précité, p. 21.

(7) Saint-Prot, Charles. *Mohammed V, ou la monarchie populaire*, Paris-Monaco : Le Rocher, 2011, trad. en arabe (éd. Marsam).

(8) Benoist, Charles, *Les lois de la politique française*, Paris : Fayard, 1928.

(9) Maurras, Charles, « Antigone, Vierge-Mère de l'Ordre » [1948] *in L'avenir de l'intelligence et autres textes*, Paris, Robert Laffont, col. « Bouquins », 2018.

(10) V. Rouvier, Jean, *Du Pouvoir dans la République romaine : Réalité et légitimité, étude sur le consensus*, Paris : Nouvelles Éditions Latines, 1963.

(11) Saint-Prot Charles et Rouvillois Frédéric, dir., *L'exception marocaine*, Paris : Ellipses, 2013.

La construction d'un pays moderne exige du travail, de la patience, de l'opiniâtreté, une bonne entente nationale, un État de droit, de l'ordre et une vision à long terme. C'est tout ce dont dispose le Maroc et c'est son capital le plus précieux.

Aujourd'hui, au regard des incertitudes ou des désordres qui perturbent le Monde Arabe, de l'Algérie et de la Tunisie jusqu'au Yémen, on ne peut qu'apprécier à sa juste valeur l'exception marocaine[11], c'est-à-dire le fait que le Royaume du Maroc est un État stable, et sur la voie d'un développement global. Là où d'autres s'agitent en tous sens, tâtonnent ou sont frappés d'une sorte de paralysie cadavérique, le Maroc poursuit son évolution dans la stabilité. Il fait partie du petit nombre de ceux qui progressent, que ce soit sur le plan de la consolidation de l'État de droit, que sur celui du développement.

Cette exception est sans aucun doute due à la vision prospective et stratégique du Roi Mohammed VI, et au consensus réalisé autour de sa personne. Dans sa sagesse, le peuple marocain sait combien la monarchie est une condition de l'unité nationale de Tanger à Lagouira, du respect des intérêts du Maroc sur la scène internationale et des progrès du pays.

Tout cela s'accomplit dans le cadre d'une institution monarchique qui est fondamentalement réformiste, et qui a pour objectif un plus grand développement politique, social, économique. En réalité, c'est la monarchie qui est à la fois le symbole et le garant de cette exception marocaine qu'il faut préserver et consolider.

- - - - - - - - - - - - - -

passions idéologiques et des modes, et du coup, n'ont pas une juste analyse de la réalité.

Dans ces conditions, tout ce que je peux souhaiter pour le Maroc c'est d'éviter les débats stériles sur le choix d'un modèle étranger. C'est ce que prône le Roi Mohammed VI quand il invite à consolider un modèle maroco-marocain. Pourquoi un modèle purement marocain ? Pour la simple raison, qu'il n'existe pas un prêt-à-gouverner comme il peut y avoir un prêt-à-porter. Il n'existe pas de recette miracle, de panacée applicable n'importe où. Un système institutionnel n'est pas transposable d'un pays à l'autre. Cela est d'autant moins possible lorsqu'il s'agit de vieilles nations, avec leurs fortes identités forgées par l'Histoire et un vivre-ensemble de plusieurs siècles. Ce qui est le cas du Maroc, qui est une nation vieille de plus de douze siècles. C'est précisément à la réalité nationale que ne cesse de renvoyer le Roi Mohammed VI, et cela est bien naturel puisqu'il en est le dépositaire.

Il ne faut donc pas faire preuve d'une imitation aveugle à l'égard de modèles étrangers peu adaptés à la situation marocaine. Plutôt que cette imitation, ce *taqlid*, il faut un effort d'adaptation (un *ijtihâd*) qui, dans ses éléments, comme dans ses modalités, met en relief de façon particulièrement sensible ce que l'on peut appeler l'exception marocaine.

Les défis consistent aussi à poursuivre l'effort remarquable en matière de développement économique, avec de grands projets visionnaires (je pense aux énergies nouvelles, à la montée en puissance des régions méditerranéennes autour de la grande réalisation de Tanger-Med, à la régionalisation avancée), sans oublier le progrès social qui est, bien sûr, une priorité.

C'est pourquoi, dans son discours du 9 mars 2011, le Roi a insisté sur le fait que la réforme devait se caler sur les constantes sacrées et intangibles du Maroc, c'est à dire :

- L'Islam ;
- La Commanderie des croyants ;
- Le régime monarchique ;
- La sauvegarde de l'unité nationale et celle de l'intégrité territoriale.

C'est tout ce qui est contenu dans la Constitution de 2011, laquelle est sans doute trop longue et un peu bavarde, mais pour l'essentiel, a le mérite de retranscrire les lois fondamentales du Maroc, parce qu'elle doit veiller à préserver l'héritage authentique du pays.

Dans ces conditions, quand on examine le processus de réforme, il est clair qu'il faut parler d'évolution dans la continuité, c'est-à-dire qu'il faut répudier catégoriquement la fausse dichotomie entre tradition et modernité. Il n'y a pas d'opposition entre la tradition et le progrès, car c'est bien la tradition qui entretient les raisons de sa persévérance nationale, c'est elle qui permet d'identifier les potentialités de renouveau et de modernisation, tout en permettant d'être rattaché à un socle solide.

Conclusion

Force est de constater que le Maroc poursuit une évolution tranquille dans le cadre d'une monarchie réformatrice, qui bénéficie de la continuité et peut, par conséquent, ouvrir de grands chantiers d'avenir. Pour être clair, je répète qu'il faut se méfier de l'imitation aveugle proposée par des gens qui sont souvent plus prisonniers des

le sud du Sahara, l'Afrique noire, et comme pivot nécessaire entre le monde européen et l'Afrique subsaharienne ;

- La sauvegarde de l'unité en évitant de laisser s'installer toute déchirure (*fitna*) au sein de la communauté, car selon l'Islam, la *fitna* est le pire des fléaux ;
- La recherche du bien commun qui exige de limiter l'action des factions en consolidant un État indépendant des intérêts particuliers, doté de l'autorité et de la durée ;
- Au-dessus de tout, parce que condition de tout - l'unité nationale et la continuité historique qui sont incarnées par la monarchie.

La monarchie est bien la gardienne vigilante et l'exécutante de ces lois.

B - La monarchie

Il faut encore souligner la centralité du régime monarchique car c'est l'institution monarchique qui protège l'identité marocaine et la pérennité de la nation. Elle garantit l'intégrité de l'Islam du juste milieu, les libertés fondamentales et les intérêts supérieurs de la nation. Elle réunit l'indispensable consensus, c'est à dire « le consentement profond, l'adhésion de l'ensemble d'une population vivant dans un cadre déterminé à un type de pouvoir »[(10)], qui assure la légitimité d'un État.

Parce qu'un roi, c'est d'abord un homme qui voit loin et bénéficie de la continuité, la monarchie marocaine fut ,de tout temps, le principal acteur du progrès et du développement face aux conservatismes de toute sorte.

Dans son *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques* (1814), Joseph de Maistre écrit :

«*Une des grandes erreurs du siècle qui les professa toutes fut de croire qu'une constitution politique pouvait être écrite et créée a priori ; tandis que la raison et l'expérience se réunissent pour établir … et que ce qu'il y a précisément de plus fondamental et de plus essentiellement constitutionnel dans les lois d'une nation ne saurait être écrit*».

Ce qu'affirme de Maistre, c'est déjà la leçon éternelle d'Antigone, laquelle, face à un Créon représentant ici la loi écrite, rappelle la supériorité des lois suprêmes que personne ne peut abolir. Charles Maurras expose que c'est Antigone qui «incarne les lois très concordantes de l'Homme, des Dieux, de la Cité»(9). Et Créon est châtié précisément parce qu'il a voulu s'affranchir des lois fondamentales.

Pour ce qui concerne les lois fondamentales de la politique marocaine, celles-ci sont bien précises :

- La sauvegarde de l'Islam orthodoxe, de rite malikite, combinant harmonieusement Tradition et Progrès ;
- La prééminence du Souverain et Commandeur des Croyants qui est le meilleur garant de la tradition islamique face à toutes les déviations ou aux interprétations extrémistes ;
- La préservation de l'indépendance d'un pays où l'on est plus que tout attaché aux libertés ;
- L'intégrité territoriale de Tanger à la frontière mauritanienne ; ce qui implique de déjouer le complot séparatiste portant atteinte à l'intégrité territoriale du Maroc et à son rôle dans la région ;
- Le rôle spécifique du Maroc comme espace de transmission avec

II - Des lois propres qui sont le cadre des évolutions

L'évolution constitutionnelle ne peut que prendre en considération les grandes constantes de la nation marocaine ; ce qu'on pourrait appeler les lois fondamentales de la politique marocaine.

A - Quelles sont ces lois ?

Le célèbre politologue français Charles Benoist a exposé que pour toute nation, il y a le constant, le permanent, ce qui ne change pas, «ce qui n'est ni vieux ni neuf mais perpétuel»[(8)].

En effet, la politique est très exactement une science. Elle ne doit en rien obéir aux billevesées idéologiques, à l'improvisation ou aux calculs conjoncturels. La politique suit des règles séculaires transcendant les événements conjoncturels, elle suit des lois s'identifiant à la vie nationale qui a ses nécessités auxquelles la politique doit satisfaire.

Ces lois sont non écrites, mais supérieures à toutes les constitutions écrites. Parfois, d'éminents constitutionalistes ont la naïveté de croire que leurs travaux ont la solidité des Tables de la Loi, un caractère supérieur à tout, alors que nous connaissons bien leur aspect purement conjoncturel, donc éphémère. Malgré qu'en aient certains constitutionnalistes, les lois fondamentales de la politique d'une nation sont supérieures parce qu'elles s'inscrivent dans le temps long. Elles concernent les rapports nécessaires avec la géographie, la démographie, la psychologie, la façon de vivre, la croyance et l'histoire d'une nation. Ces lois sont supérieures parce qu'elles concernent les rapports nécessaires avec la géographie, la démographie, la psychologie, la façon de vivre, la croyance et l'histoire d'une nation.

nation marocaine a besoin pour poursuivre sa marche historique et préserver sa souveraineté.

C - Un modèle institutionnel spécifique

Le Maroc est une vieille nation. Depuis plus de douze siècles, il a forgé son identité au sein de la riche civilisation arabo-musulmane. Par conséquent, il a son propre modèle institutionnel, conforme à sa spécificité et combinant heureusement des principes du droit public islamique, notamment celui de la démocratie consultative organisée par la *choura*, son expérience nationale et les apports utiles d'autres systèmes, car le Maroc ne vit évidemment pas en vase clos.

En outre, il convient de souligner que la monarchie marocaine a toujours été réformatrice, et cela d'autant plus qu'elle se réfère à l'école malikite de l'Islam, laquelle a pour principale caractéristique de refuser le conservatisme aveugle et de prôner l'effort d'adaptation, l'*ijtihâd*, conformément à l'intérêt général (*maslaha*).

Depuis des siècles, l'État marocain a toujours privilégié une démarche empirique, alliant le pragmatisme à une vision très précise de la modernisation. Dans les temps modernes, les Sultans Mohammed V et Hassan II furent des réformateurs convaincus, qui tentèrent de mettre en place de nombreuses mesures économiques, sociales, financières, administratives et militaires. Après la libération, en 1955, le Roi Mohammed V entreprit de placer le pays sur les rails du renouveau et du progrès, en particulier, en jetant les bases d'institutions modernes dans le cadre d'une monarchie démocratique(7). C'est dans ce contexte, qu'il convient d'apprécier les évolutions actuelles.

plutôt berbère et région de l'insoumission ou de l'anarchie. Cette distinction s'est appuyée sur ce que le Roi Hassan II stigmatisait comme «des connaissances ethniques et linguistiques douteuses, mais surtout sur des féodaux sans scrupules, des oulémas aux idées rétrogrades et des cheikhs de confréries dont le prétendu mysticisme masquait une roublardise trop connue»[(6)].

Qu'il y ait au Maroc – comme partout - des forces de division ne suffit pas à nourrir le mythe d'une division nationale. Par ailleurs, depuis des siècles, et plus particulièrement depuis 1956, l'État marocain a toujours su allier le pragmatisme et une vision très précise de la modernisation de cette nation qui fait désormais partie du groupe des pays émergents. Engagé, sous l'impulsion du Roi Mohammed VI, dans de grands chantiers de réformes et de restructuration fondamentales, le Maroc en marche, doit aujourd'hui imaginer une nouvelle relation avec le territoire de façon à mieux articuler les collectivités locales et faire des régions des outils de développement économique et social.

On l'aura compris, il ne s'agit évidemment pas de démanteler l'État et la nation au nom d'une prétendue "postmodernité" qui n'est qu'une illusion idéologique. Au contraire, parce que l'Histoire continue, la nation reste irremplaçable parce qu'elle constitue le plus vaste des cercles naturels de communauté sociale.

Quant à l'État, il est loin d'avoir perdu toute légitimité, notamment pour ce qui concerne sa mission de veiller au respect de la solidarité et de l'intérêt général face aux égoïsmes particuliers, ni tout moyen d'action face à une mondialisation dont on peut désormais mesurer les limites. Dès lors, c'est une ardente obligation de redoubler d'efforts pour construire l'État moderne, à la fois arbitre et innovateur, dont la

L'un des tout premiers actes de la dynastie des Idrissides avait été la fondation de la ville de Fès, promue au rang de capitale en 809. Dès lors, le pouvoir central se trouvait spatialisé puisque la capitale symbolisait concrètement la création de l'État. Dès le IXe siècle, le pouvoir «est également matérialisé par l'existence d'une armée et d'un personnel politique qui constituent les embryons d'un gouvernement central»[(5)].

Le Roi Hassan II se plaisait à répéter que « les Rois ont fait le Maroc ». A bien des égards, l'œuvre des souverains marocains rappelle la lutte millénaire des Rois de France contre les féodalités et les agents de la dissolution. Il est d'ailleurs possible d'observer au Maroc comme en France, le même phénomène, à savoir que la stabilité du pays et le bien commun ne progresseront qu'avec l'affermissement de l'autorité de l'État royal et la suprématie de la loi. À l'opposé, l'abandon de la pleine souveraineté de l'État ou son affaiblissement conduiront constamment à la résurgence des immuables forces pulvérulentes de dissolution, à l'arrogance des sectes ou des groupes d'intérêts particuliers, bref, de tout ce qui encourage la *fitna,* cette déchirure qui vise à rompre l'unité de la communauté.

Comme tout État, le Makhzen a eu pour but de s'assurer du contrôle du plus vaste territoire possible. Ce pouvoir central a connu au fil des siècles des fortunes diverses. Dans ses périodes d'affaiblissement, les tribus des régions les plus éloignées ou les plus difficiles d'accès ont été plus ou moins autonomes. Il n'en a pas fallu plus pour nourrir toute une littérature coloniale qui a inventé une "Berbérie imaginaire", faisant fi des douze siècles d'existence de la nation marocaine. La pensée coloniale a inventé la distinction entre un *bled el Makhzen*, plutôt arabe et soumis à l'autorité du pouvoir central, et un *bled el siba*,

façon ou de l'autre, a constamment affirmé sa souveraineté entre la Méditerranée et le fleuve Sénégal est le Royaume du Maroc dont les dynasties ont eu un lien particulier avec les régions sahariennes(4). Tels sont les faits : il n'y a jamais eu d'autres formes de souveraineté dans ces régions que celle des Sultans marocains.

Une nation ne se définit pas seulement par la citoyenneté ou l'occupation d'un même territoire, mais aussi par la prise de conscience commune d'un destin partagé et d'une identité propre pour prendre sa place dans l'Histoire. C'est la nation qui donne à l'homme sa dignité en lui permettant d'être non seulement un animal social mais, plus encore, un animal historique. Dès lors, la politique n'a pas pour objet de servir les intérêts de groupes particuliers, les ambitions d'un seul ou les chimères des idéologues, c'est simplement la recherche des moyens qui permettent à la nation de prospérer et de conserver sa souveraineté. C'est la mission de l'État.

B - Un État

La finalité de l'État vise à garantir l'intangibilité de ce que les Rois capétiens appelaient le pré carré, c'est-à-dire l'intégrité territoriale, et de préserver l'unité nationale, laquelle n'exclut évidemment pas la diversité qui est une richesse.

Dans ces conditions, l'État qui va prendre en main les destinées du pays libéré en 1956, après la fin des protectorats français et espagnol, n'est évidemment pas créé de toutes pièces, mais il est tout simplement le successeur des institutions makhzéniennes, vieilles de douze siècles. C'est pourquoi, sauf à courir le risque d'atteindre un haut degré d'amphigouri, il convient d'étudier les caractéristiques historiques de l'État marocain.

que l'État marocain d'aujourd'hui reste le produit d'une longue histoire qui commence au moins en 788, un siècle après l'islamisation, avec l'intronisation d'un descendant du Prophète, un petit-fils de Fatima et d'Ali. Idriss Ibn Abdallah, venu de la péninsule Arabe, ralliera les tribus autour de Volubilis, épousera une fille de notable local et inaugurera la dynastie des Idrissides, la première d'une série de dynasties royales (Idrissides, Almoravides, Almohades, Mérinides, Saadiens et Alaouites depuis le XVIe siècle) qui vont «faire le Maroc»[2].

Pour bien saisir la réalité de ce pays, et plus généralement toute celle du Maghreb, il faut toujours avoir à l'esprit cette phrase du Maréchal Lyautey : «*Alors que nous nous sommes trouvés en Algérie en face d'une véritable poussière de mini principautés… Au Maroc, au contraire, nous nous sommes trouvés en face d'un empire historique indépendant, jaloux à l'extrême de son indépendance, rebelle à toute servitude, qui, jusqu'à ces dernières années, faisait encore figure d'État constitué avec sa hiérarchie de fonctionnaires, ses représentants à l'étranger, hommes d'une culture générale qui ont traité d'égal à égal avec les hommes d'État européens*»[3]. Une nation donc.

A - Une nation

Être des nations façonnées par l'Histoire n'est pas rien. Cela permet de distinguer les principes fondamentaux qui guident l'action des dirigeants depuis des siècles. Cela permet aussi de mettre en relief les options spécifiques, les constantes, et naturellement, les variables qui confèrent à l'État sa légitimité historique.

À vrai dire, le Maroc est l'une des plus anciennes nations constituées du monde. Depuis le IXe siècle, le seul État qui, d'une

Analyse des caractéristiques de la nation et de l'État au Maroc

Charles Saint-Prot

Directeur général de l'Observatoire d'Etudes Géopolitiques de Paris

Il ne m'appartient évidemment pas de m'immiscer dans les affaires marocaines ou de jouer les donneurs de leçons. Il y a assez de gens qui le font, et souvent d'une manière bien intempestive.

Je souhaite simplement proposer une réflexion sur les racines, les origines, et surtout, les caractéristiques historiques de la Nation et de l'État marocains. Au Maroc comme ailleurs, parce qu'il «ne s'agit pas de refaire le monde, mais juste de faire évoluer son pays vers de meilleurs horizons, sans pour autant le détruire et le plonger dans l'inconnu»[(1)], l'essentiel consiste à poursuivre la construction d'une nation moderne et à devenir un pays émergent, tout en s'appuyant sur ses fondamentaux. Il faut donc s'interroger sur ces fondamentaux. Pour cela, j'insisterai sur deux points qui me paraissent essentiels. Le premier point est que le Maroc est un État-nation. Le second point est que le Maroc doit suivre les lois de la politique marocaine.

I – Un État-nation, né de l'Histoire

Ma première remarque porte donc sur le fait que le Maroc est un État-nation, né de l'Histoire. Comme toutes les nations, le Maroc se comprend à travers son histoire et sa géopolitique propres. C'est ainsi



Sommaire



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu le Glorifie




Ministère Délégué auprès du Chef
du Gouvernement Chargé des Relations
avec le Parlement et la Société Civile



L'Evolution constitutionnelle au Maroc

Origines historiques, manifestations actuelles et défis futurs

Actes du Colloque international

Rabat 10 - 11 juillet 2018



Ministère Délégué auprès du Chef
du Gouvernement Chargé des Relations
avec le Parlement et la Société Civile





L'Evolution constitutionnelle au Maroc

Origines historiques, manifestations actuelles et défis futurs

Actes du Colloque international

Rabat 10 - 11 juillet 2018